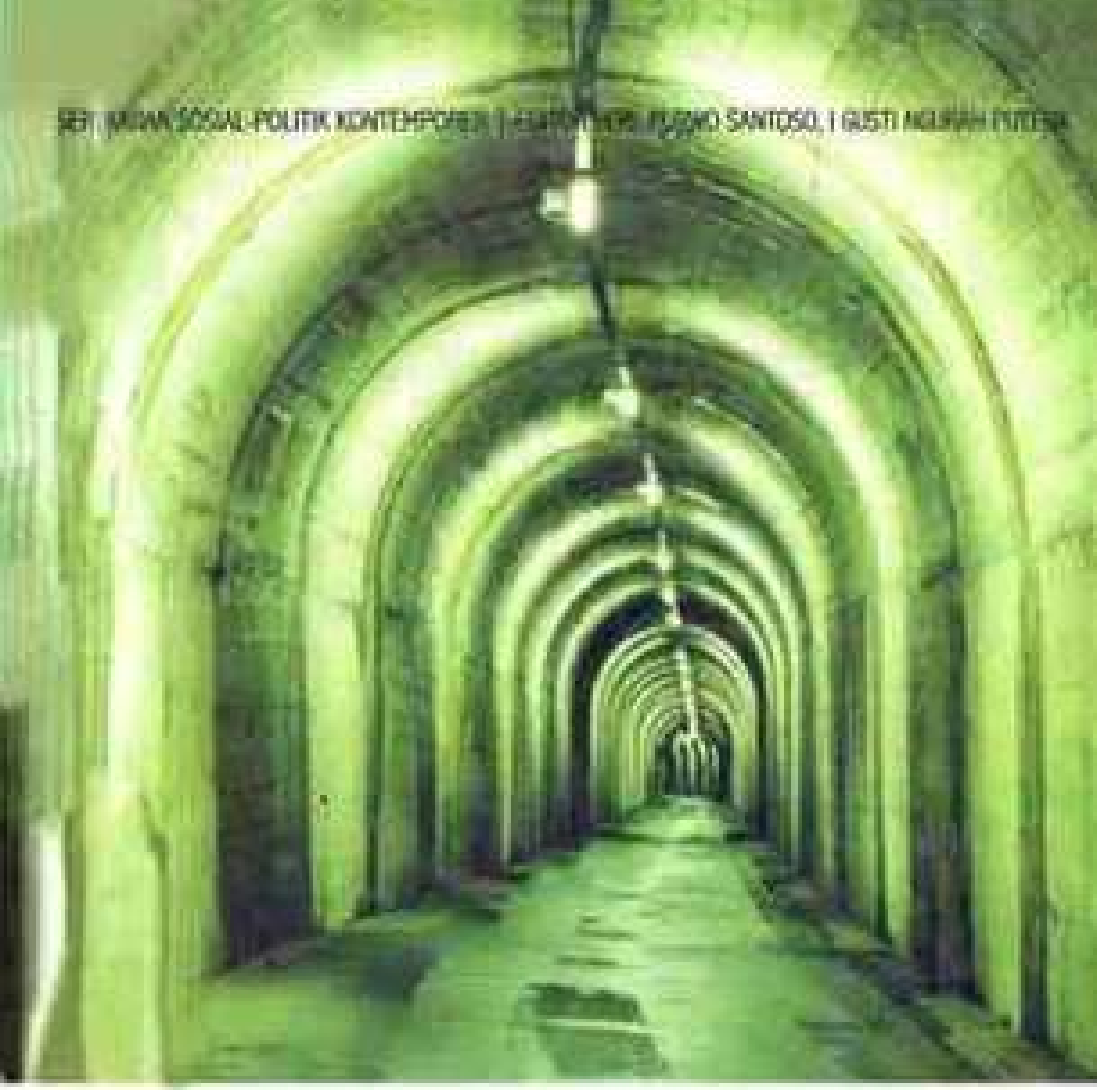
SERI KAJIAN SOSIAL-POLITIK KONTEMPORER | HASRUL HANIF, PURWO SANTOSO, I GUSTI NGURAH PUTERA



MENEMBUS ORTODOKSI KAJIAN KEBIJAKAN PUBLIK

Editor: Purwo Santoso, Hasrul Hanif, Rachmad Gustomy

UNIVERSITAS
AHMAD DAHLAN
YOGYAKARTA

MENEMBUS ORTODOKSI KAJIAN KEBIJAKAN PUBLIK

Editor:

Purwo Santoso

Hasrul Hanif

Rachmad Gustomy

PolGov

RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT
Department of Politics & Government - FISIPOL UGM

Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik

Editor

Purwo Santoso

Hasrul Hanif, Rachmad Gustomy

Desain Cover

Dimas A. Wijanarko

Tata Letak

Alfian-x

Penerbit

FISIPOL UGM

Jl. Sosio Justicia, Bulaksumur, Yogyakarta, Indonesia (0274) 563362, 901270, 901273, fax (0274) 563362

ISBN 979-8147-05-7

DITERBITKAN DALAM RANGKA
DIES NATALIES
FISIPOL UGM 2004

PRAKATA

Buku ini merupakan bagian dari Seri Buku Sosial-Politik Kontemporer yang diterbitkan bersamaan dengan Dies Natalis ke-49 Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada. Buku ini juga merupakan bentuk kontribusi civitas akademika Fisipol, UGM dalam merespon perkembangan sosial-politik yang terjadi di Indonesia Pasca Orde Baru.

Dalam seri buku ini, ada tiga buah tema yang diangkat oleh tim editor dari tulisan-tulisan di Jurnal Sosial Politik Fisipol UGM, yaitu kajian kebijakan publik, politik transisi demokrasi, dan politik komunikasi. Tema tersebut berangkat dari refleksi para penulis saat menyikapi dinamika hubungan antara negara dan masyarakat di era transisi demokrasi.

Dalam lembar terbatas disampaikan ucapan terima kasih saya kepada para penulis yang telah bersedia tulisannya dipublikasikan. Kepada editor seri saudara Drs. Purwo Santoso, MA., Ph. D dan saudara Drs. I Gusti Ngurah Putra, MA, beserta tim editor pelaksana yang telah mengkompilasikan pemikiran-pemikiran civitas akademika Fisipol UGM sehingga terbit dalam bentuk buku.

Akhirnya, semoga Seri Buku Sosial-Politik Kontemporer ini menjadi langkah awal membangun tradisi publikasi pelbagai pemikiran masalah sosial politik dalam bentuk penerbitan buku di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, sehingga mampu membuka ruang diskusi publik dalam rangka memperkaya wacana demokrasi di Indonesia.

Dekan Fisipol UGM

Prof. Dr. Sunyoto Usman, MA

PENGANTAR PENERBIT

Sebagai bagian dari warga bangsa, Fisipol UGM merasa berkewajiban memberikan kontribusi pemikiran-pemikiran dalam rangka menyikapi fenomena sosial-politik yang terus berubah. Lebih jauh juga berharap bisa memberikan pendidikan sosial-politik bagi masyarakat Indonesia. Berpijak dari pemikiran ini, maka penerbitan Seri Buku Sosial Politik Kontemporer ini tidak cukup dapat dimengerti sebagai bagian dari ritus dalam rangka memperingati Dies Natalis Fisipol UGM semata. Penerbitan serial buku kali ini juga merupakan bentuk penyikapan kritis civitas akademik terhadap perkembangan sosial-politik kontemporer di Indonesia Pasca-Soeharto.

Pentingnya keberadaan media publikasi yang mampu mewadahi pergolakan pemikiran civitas akademika Fisipol UGM kontemporer turut menggerakan kami untuk membangun tradisi ilmiah yang lebih luas baik bagi kepentingan internal sebagai institusi pendidikan maupun sebagai tanggungjawab moral kepada publik.

Seri Buku Sosial Politik Kontemporer kali ini mengambil tiga buah judul yang diolah dari berbagai artikel yang pernah diterbitkan oleh Jurnal Sosial Politik (JSP), FISIPOL UGM, yaitu:

(1) Menembus Ortodoksi Kebijakan Publik; (2) Politik Transisi Demokrasi Pasca-Soeharto; (3) Komunikasi, Negara, dan MA.

Ada beberapa alasan mengapa kami terdorong untuk memilih tema-tema tersebut. *Pertama,* bahwa kami melihat adanya stagnasi pendekatan kritis terhadap studi kebijakan publik di Indonesia dimana penggunaan logika ini incremental-teknokratis dalam membedah kebijakan publik lebih mendominasi. Di lain sisi, perspektif kritis yang mampu menembus ortodoksi studi kebijakan justru begitu "miskin". *Kedua,* transisi menuju demokrasi di Indonesia banyak dipahami orang awam sebagai pentahapan yang linier Pasca-Otoriterianisme. Jikapun demokrasi diletakkan sebagai cita-cita, maka pilihan terhadap model demokrasi tertentu juga bukanlah sesuatu yang netral. Dalam konteks Indonesia sebagai *nation state* maka bangunan kebangsaan juga harus menjadi agenda penting dalam politik transisi. *Ketiga,* kebutuhan melakukan retrospeksi dan pendalaman tentang hubungan antara komunikasi, negara, dan masyarakat. Komunikasi menjadi penting karena posisinya sebagai jembatan antara negara dan masyarakat.

Akhirnya. Semoga ikhtiar ini memiliki arti transformative bagi Fisipol UGM dan publik pada umumnya.

DAFTAR ISI

PRAKATA iii

PENGANTAR PENERBIT v

PENDAHULUAN xiii

» Bekerjanya *Pakem-Pakem* dalam Analisis xvii

» Ortodoksi Pasar dan Negara xx

» Kepustakaan xxvii

BAGIAN PERTAMA: ORTODOKSI NEGARA 1

Pengantar Bagian Pertama Ortodoksi Negara 2

1. Pengembangan SDM dalam Agenda Kebijakan Kepariwisataan 5

» Pariwisata Sektor yang Berkembang Pesat 8

» Tantangan: Pengembangan SDM 10

» Potret Potensi dan Kemampuan 15

» Penutup 23

» Daftar Pustaka 25

2. Problema dan Kebijakan Perumahan di Perkotaan . 26
» Pemukiman 29
» Degradasi Lingkungan..... 33
» Tipologo dan Kesenjangan..... 40
» Kebijakan yang Komprehensif..... 43
» Daftar Pustaka 49
3. Keberpihakan dan Komunikasi dalam Kebijakan Perlindungan Buruh 51
» Perlindungan Buruh 52
» Komunikasi Perburuhan 61
» Penutup..... 64
» Daftar Pustaka 66

BAGIAN KEDUA: ORTODOKSI PASAR 67
Pengantar Bagian Kedua Ortodoksi Pasar..... 68
4. New Public Management Sebuah Penjajagan Awal . 71
» New Public Management: Konsep dan Prakteknya di Tingkat Negara Maupun Kota 71
» Penjajagan 75
» Perlu dan Layakkah NPM Sebagai Model Administrasi Kabupaten?..... 76
» Kelemahan dan Hambatan Penerapan NPM 86
» Siapa Beruntung 91

» Penutup: Agenda Reformasi 92
» Daftar Pustaka 94
5 . Good Governance, Daya Saing, dan Investasi Global 96
» Investasi di Negara Berkembang 97
» Globalisasi 99
» Good Governance 104
» Good Governance dan Investasi 111
» Kesimpulan 114
» Daftar Pustaka 118
6. Analisa Privatisasi BUMN di Indonesia 120
» Menguji Asumsi 126
» Makna, Proses, Siapa 139
» Penutup 142
» Daftar Pustaka 148

BAGIAN KETIGA: MENGEMBANGKAN SENSITIFITAS 151
Pengantar Bagian Ketiga Mengembangkan Sensitifitas 152
7. Otonomi Negara dan Dinamika Kebijakan Pangan 156
» Masa Pemulihan dan Stabilisasi 157
» Krisis Pembangunan: Menguatnya Globalisasi. 164
» Otonomi Negara: Kebutuhan Struktural 166
» Kebijakan Pangan dalam Logika Pembangunan 168
» Kebijakan Pangan dalam Logika Globalisasi 175
» Catatan Penutup 181
» Daftar Pustaka 184

8. Jaminan Sosial di Indonesia:
Pendekatan dan Tantangan 185
» Jaminan Sosial: Apa, Bagi Siapa dan Bagaimana? 186
» Penyelenggaraan Jaminan Sosial di Indonesia . 189
» Strategi 195
» Prospek Dan Tantangan 196
» Daftar Pustaka 200
9. Menakar Pelayanan Publik Sadar Gender
di Era Otonomi Daerah 202
» Kinerja Pelayanan Publik 203
» Perempuan dalam Budaya Birokrasi 207
» Bias Gender dalam Birokrasi 212
» Ambivalensi Birokrat Perempuan 217
» Penutup 224
» Daftar Pustaka 226
10. Kemandirian Lokal: Upaya Pemberdayaan
Hak-Hak Sipil 228
» Kemandirian Lokal 232
» Instrumentalisme Negara 234
» Merebaknya Gerakan Hak-Hak Sipil 238
» Aktualisasi 240
» Problematika Pengembangan 242
» Kemandirian Lokal Sebagai Gerakan Politik 245
» Penutup 251
» Daftar Pustaka 252

11. Intervensi Kebijakan Pasca (Dis)lntegrasi:
Sebuah Pendekatan Resolusi Konflik 255
» Pendekatan Resolusi Konflik dalam
Administrasi Publik 260
» Konflik Kedaerahan:
Mengapa dan Bagaimana Mengatasinya? 268
» Agenda Untuk Indonesia 276
» Catatan Penutup 281
» Daftar Pustaka 283

BAGIAN KEEMPAT: MENEMBUS ORTODOKSI 289
Pengantar Bagian Keempat Menembus Ortodoksi 290
12. Formulasi Kebijakan Sebagai Permainan Bahasa:
Sebuah Pendekatan Postmodern 292
» Agenda Postmodernisme 294
» Formulasi Kebijakan Modern di Era Postmodern 299
» Reorientasi Peran Negara 305
» Daftar Pustaka 307
13. Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan
dalam Perspektif Gerakan Sosial 310
» Mitos Tentang Posisi "Non-Existence"
Penduduk Miskin 313
» Tuntutan Akan Suatu Paradigma Baru
Pembangunan 316

» Perlunya Reorientasi Kebijakan Anti Kemiskinan.. 321
» Program Penanggulangan Kemiskinan
Sebagai Suatu Gerakan Sosial 324
» Daftar Pustaka 328
14. Policygraphy: Analisis Proses Kebijakan
dari Perspektif Non-Negara 331
» Mengubah Kebijakan: Merebut Kembali Lahan... 341
» Penutup 353
» Daftar Pustaka 360
15. Makna Proses Kebijakan:
Kontroversi Pembangunan Bali Nirwana Re-sort 362
» Kelangsungan Proyek 364
» Realisasi Konstruksi 369
» Perlawanan Terhadap Kebijakan..... 372
» Butir-Butir Pelajaran 380
» Memaknai Proses Kebijakan 386
» Renungan Penutup 390
» Daftar Pustaka 394

PENUTUP MENEMBUS ORTODOKSI:
MENUJU KAJIAN KEBIJAKAN INTERDISIPLINER 395
» Titik Temu Kajian:
Sensitif Terhadap Dimensi Kelembagaan 401
» Menembus Ortodoksi 404
» Daftar Penulis 405

PENDAHULUAN

Harus diakui, untaian kajian kebijakan yang disajikan buku ini, tidak sedari awal dimaksudkan disajikan dalam suatu buku. Kajian-kajian tersebut ditulis oleh orang yang berbeda-beda pula. Substansi (isi) kebijakan yang dibahas juga berbeda-beda. Namun demikian, bukan berarti bahwa kita tidak bisa mengambil pelajaran di balik keragaman tersebut. Betapapun para penulis dalam buku ini berbeda-beda, mereka sebetulnya *sharing* pengalaman tertentu, yakni menjadi komunitas akademik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Mereka terlibat dalam pergulatan akademik yang relatif sama. Sehubungan dengan hal itu, menarik kiranya kalau kita lacak kecenderungan-kecenderungan yang tersirat dibalik cara mereka menganalisis suatu kebijakan.

Disadari entah tidak, para analisis kebijakan publik melakukan analisis dengan asumsi-asumsi yang khas. Penilaian (*judgement)* mereka terhadap kebijakan yang dibahasnya juga terkerangkai oleh proposisi-proposisi teoritik tertentu. Sangat boleh jadi, sang analis maupun pembaca hasil analisisnya tidak mennyadari akan hal itu. Para pengkaji kebijakan yang cermat, tentu bisa mendeteksi muatan-muatan teoritik yang

tersembunyi dibalik narasi yang disajikan. Manakala para analis menggunakan asumsi asumsi yang kurang lebih sama, mengacu pada premis-premis teoritik yang sama, mereka sebetulnya berkerja di bawah paradigma yang sama. Justru karena kesamaan paradigma (asumsi dan premis teoritik) antara analis dengan pembacanya itulah karya ilmiah yang disajikan oleh seseorang analisis bisa dinilai baik-buruknya.

Meskipun beragam, untaian analisis kebijakan yang disajikan dalam buku ini sebetulnya dilakukan oleh suatu komunitas keilmuwan tertentu. Mereka berafiliasi pada suatu institusi akademik yang sama: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Pertanyaannya, apakah mereka "tergabung" dalam satu komunitas tersebut sebetulnya melakukan analisis di bawah satu payung paradigma? Sebagaimana nantinya akan pembaca rasakan, ada keragaman arah dan gaya analisis kebijakan yang berkembang di suatu komunitas keilmuwan. Melalui caranya masing-masing, sejumlah pengkaji kebijakan modern untuk keluar dari *pakem* analisis. Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, penting kiranya kita melacak seperti apakah *pakem* yang telah berlaku? Seberapa jauh komunitas ilmu sosial dan ilmu politik di Universitas Gadjah Mada patuh terhadap *pakem* analisis kebijakan publik.

Karena kualitas suatu analisis dilihat atas dasar *pakem* yang sudah berlaku, maka analisis yang menawarkan sesuatu di luar *pakem* bisa dinilai salah atau jelek. Seorang mahasiswa yang menawarkan analisis secara baru bisa dianggap bodoh oleh para penguji kalau dia tidak bisa mendudukan secara jelas alasan dia menawarkan cara baru. Hal yang sama bisa juga terjadi

sekiranya dosen pengujinya tidak faham signifikansi perubahan yang dilakukan. Oleh karena itu, mahasiswa yang melakukan pembaharuan analisis kecil kemungkinannya mendapat nilai "B". Kalau tidak mendapat nilai "A" ya mendapat nilai "C". Oleh karena itu, perlu keberanian tersendiri untuk keluar dari *pakem*. Keberanian seorang analis kebijakan untuk keluar dari *pakem* punya nilai tersendiri di mata para pembacanya.

Jelas! Pembaruan analisis kebijakan publik adalah hal yang penting dan menarik. Namun, hal ini bukankah sekedar persoalan nyali sang analis. Ini adalah persoalan pengembangan ilmu pengetahuan, soal perkembangan dan kemandegan kajian kebijakan publik. Demi perkembangan ilmu dan pengetahuan, pembaruan cara menganalisis adalah keniscayaan. Memang, analisis yang keluarnya dari *pakem* yang terjustifikasi memungkinkan data yang kualitasnya biasa-biasa saja disaji menjadi kesimpulan yang luar biasa karena dipergunakannya perspektif atau cara baru dalam menganalisis.

Dalam ilmu sosial, ada banyak *pakem* yang bisa dijadikan rujukan. Ini parallel dengan dunia permusikan. Di sana ada banyak aliran musik dan masing-masing ada penggemarnya tersendiri. Kesulitannya seseorang pindah *pakem* analisis setara dengan kesulitan pemusik pindah dari satu aliran ke aliran lainnya. Jarang terjadi, seorang pemusik bisa menjadi *superstar* dalam semua jenis musik. Sebaliknya, music yang dibawakan oleh sang *superstar* akhirnya menjadi barometer bagi komunitas pemusik dalam aliran tersebut.

Pertanyaannya, *pakem* apa sajakah yang dipakai dalam tradisi analisis kebijakan di komunitas ilmu sosial dan ilmu politik di

Universitas Gadjah Mada? Ke arah mana perkembangan kajian kebijakan publik di komunitas ilmu sosial dan ilmu politik di Universitas Gadjah Mada mengalir? Seberapa mendasar perubahan-perubahan yang ditawarkan? Untuk menjawab pertanyaan ini dengan baik, ada beberapa hal yang penting untuk kita perhatikan.

Pertama, kajian-kajian tentang kebijakan yang dihasilkan di komunitas ilmu sosial dan ilmu politik di Universitas Gadjah Mada merupakan data yang penting untuk dianalisis. Kajian-kajian yang telah terhimpun dalam Jurnal Sosial dan Politik (JSP) yang diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di universitas tersebut merupakan obyek kajian yang menarik. Pada awalnya, penghimpunan tulisan-tulisan sebetulnya lebih didasarkan pada keperluan untuk mengejar *deadline* penerbitan. Bagaimanapun juga, tulisan-tulisan tersebut adalah cerminan dari pemikiran para komunitas tersebut.

Kedua, pemetaan tentang berbagai pergeseran *pakem* analisis di satu sisi dimaksudkan untuk memberikan nilai tambah dari penerbitan ulang isi jurnal tersebut. Namun, di sisi lain, disertakannya pemetaan pergeseran pemikiran ini juga dimaksudkan untuk mempertanggungjawabkan kiprah keilmuwan dalam komunitas tersebut. *Ketiga,* corak-corak analisis yang telah dikembangkan, dan terobosan-terobosan baru yang ditawarkan dalam komunitas tersebut kiranya akan mempermudah analisis berikutnya memposisikan diri dan mengoptimalkan konstribusinya. Namun sebelum sampai di situ, perlu kiranya dielaborasi bagaimana *pakem-pakem* analis berkerja dan implikasi-implikasi penting dari bekerjanya *pakem-pakem* tersebut.

BEKERJANYA *PAKEM-PAKEM* DALAM ANALISIS

Suka atau tidak suka, sadar atau tidak sadar, analis kebijakan publik terbimbing oleh metodologi keilmuan yang dikembangkan dalam disiplin ilmu yang ditekuninya. Kepatuhan pada *pakem,* pada dasarnya adalah konsekuensi logis dari ditegakkannya metodologi keilmuan tertentu. Teknik yang dipakai dalam menganalisis kebijakan pada dasarnya adalah turunan dari metodologi berfikir yang ditradisikan dalam disiplin ilmu tersebut. Artinya, kekhasan analisis kebijakan terbentuk oleh kepatuhan pada metodologi keilmuan tertentu.

Kajian kebijakan tidaklah kedap dari dinamika keilmuan dan perkembangan teori-teori sosial yang terus berlangsung. Justru sebaliknya, analis kebijakan justru bisa menggunakan berbagai tawaran teoritik yang tersedia dalam khasanah keilmuannya untuk menghasilkan analisis yang dipandang bermutu. Teori memungkinkan seorang analis membaca (memahami) data secara cepat. Dalam konteks ini, kebenaran analisisnya sangat ditentukan oleh kehandalan teori yang menjadi rujukannya. Hanya saja, Kalau sang analis terlampau getol menggunakan referensi teoritik yang menjadi referensinya, bisa-bisa dia justru berperan sebagai "pemerkosa realita" karena pengusaan teori-teorinya.

Sejumlah mahasiswa sebelumnya mendalami filsafat dan belakangan bergabung sebagai mahasiswa pascasarjana dalam komunitas ilmu sosial dan ilmu politik di UGM "terjebak" dalam persoalan ini.

Sadarkah para pembaca bahwa saya telah membuat pertanyataan yang memberikan penilaian, ketika mengatakan

bahwa, para mahasiswa tersebut "terjebak" atau "memperkosa realita'? Sangat boleh jadi, si mahasiswa tersebut tidak rela dirinya dikatakan demikian. Dia telah menganalisis menurut *pakem,* dan *pakem* tersebut tidak saya jadikan dasar untuk menilainya.

Pernyataan analitik saya bahwa seorang analis telah terjebak oleh teori-teori yang dianutnya, atau telah memperkosa realita dengan berselimutkan teori-teori tertentu ketika melakukan analisis, mengindikasikan bahwa saya sedang menilai analisis seseorang dengan mengacu pada *pakem* positivisme. Dalam tradisi positivist, analisis yang baik adalah analisis yang ditopang dengan dukungan data yang memadai. Untuk mengajukan proposisi tertentu, analis yang dituntut untuk memberikan bukti empirik. Tidak validlah proposisi yang diajukan kalau tidaka ada dukungan data yang memadai untuk itu.

Analis yang tidak bermahzab positivist, segera bisa berkilah bahwa orang-orang positivist sebetulnya yang telah terjebak. Mereka terjebak oleh metodologi keilmuannya sendiri. Bagaimana bisa? Justru kepatuhannya pada pakem yang dijunjung tinggi itulah yang menjadikan analisis yang ditawarkan *ya* begitu-begitu saja. Jelasnya, teori-teori yang ditumbuhkembangkan dalam tradisi positivist dibangun dengan metodologi yang khas, bahwa esensi analisis adalah menemukan keajegan dibalik tebaran data atau amanat terhadap gejala tertentu. Pretensinya, analis kebijakan bisa berfikir dan mengambil kesimpulan secara obyektif. Tegasnya, analis kebijakan bisa pretense dirinya tidak terlibat dalam fenomena kebijakan karena dia bisa menjaga jarak. Pelaku kebijakan diperlakukan sebagai obyek pengamatan

dan analis kebijakan adalah orang yang preferensinya tidak tergoyahkan oleh kontroversi dalam kebijakan yang dianalisis.

Obyektifitas adalah pertaruhan tertinggi dari seorang analis. Begitu semboyan tak terungkap yang tertanam di dalam standar keilmuan para positivist. Asumsi bahwa analis kebijakan bisa berfikir dan bekerja secara obyektif, bisa "menjaga jarak" terhadap realitas yang diamati inilah yang justru dianggap sebagai keterbatasan *pakem* positivist. Merekalah yang justru terbukti terjebak oleh standar metodologis yang mereka patok sendiri. Para positivist dinilai tidak akurat dalam analisisnya karena melakukan analisis di atas asumsi yang tidak realistis.

Entah disadari atau tidak oleh para penulisnya, setiap kajian kebijakan sebetulnya menggunakan kerangka berfikri (*framework)* yang khas namun tidak terungkap secar eksplisit (deHaven-Smith, 1988). Dari cara menarasikan hasil-hasil kajiannya, dari kata-kata kunci yang dipakainya, sebetulnya kita bisa menangkap isyarat, *framework* apa yang dipakai oleh seorang analis. Yang jelas, kesefahaman antara analis dengan pembaca analisis tentang asumsi-asumsi yang dipakai, memungkinkan berbagai temuan penting dikomunikasikan dalam komunitas keilmuan yang bersangkutan.

Sejauh ini, *mainstream* kajian kebijakan di Indonesia dan tak terkecuali komunitas ilmu sosial dan ilmu politik di UGM mengadopsi pakem *positivist*. Kumpulan karya tulis yang dihimpun dalam buku ini masih menunjukkan hal itu. Sungguhpun demikian, ada sejumlah analis yang mencoba keluar dari *mainstream* tersebut. Tulisan-tulisan yang diletakkan di bagian belakang (bagian tiga dan bagian empat) buku

ini mengisyaratkan adanya kecenderungan ke arah itu. Dari kacamata orang yang fanatik terhadap pakem, upaya untuk keluar dari *mainstream* ini tidak ubahnya adalah suatu pengkhianatan. Namun, bagi mereka yang tidak puas dengan yang ditawarkan oleh pakem tersebut, analisisnya adalah pembaruan.

Signifikansi pembaruan yang diperlihatkan oleh sejumlah tulisan dalam buku ini hanya bisa difahami kalau bingkai metodologis para analisis dieksplisitkan. Bagian pendahuluan buku ini disiapkan untuk itu. Agar kebaharuannya bisa didudukkan secara *fair,* pemetaan metode berfikir yang tersembunyi dibalik setiap analis yang dihimpun dalam buku ini kiranya akan memungkinkan masing-masing faham (penganut pakem tertentu) bisa mengapresiasi kontribusi keilmuan yang dilakukan oleh rekan sejawatnya.

Dari segi temuan-temuan atau proposisi-proposisinya yang ditawarkan, bab-bab yang disajikan dalam buku ini bisa baca sebagai tulisan *independent*. Namun pembaca ingin mengasah kecapakan analitiknya, disarankan untuk memperlakukan kumpulan tulisan ini sebagai bentuk pemetaan corak analisis. Penyusunan bagian dilakukan dalam rangka membantu pembaca menghayati corak-corak kajian terserbut.

ORTODOKSI PASAR DAN NEGARA

Di antara para analis yang bekerja dalam *pakem* positivism, terdapat variasi corak analisis. Begitu juga halnya denga analisis di antara para penganut *pakem* post-positivisme. Proses saling kritik antara penganut satu mazhab dengan penganut mazhab lain itulah yang justru memicu perkembangan ilmu sosial

(Popper, 1962). Perjalanan ilmu-ilmu sosial belakangan ini justru terjadi karena adanya saling koreksi, tepatnya persaingan di mana masing-masing mahzab bersedia mengeleminir kesalahan dan mengoreksi asumsi-asumsi yang dipakai justru karena kritis dari penganut mahzab yang lain (Brown, 1989). Oleh karena itu, rivalitas antar mahzab tidak perlu diakhiri.

Untuk memudahkan seorang analis bekerja, dia sebaliknya meminjam proposisi-proposisi teori yang sudah tersedia dalam disiplin ilmu yang bersangkutan. Pilihannya untuk mengacu pada teori tertentu, memang menjadikan analisisnya memiliki corak tertentu pula. Perbedaan analisis dari ilmuan yang satu dengan ilmuan yang lain, sering kali terjadi karena masing-masing mengacu pada teori tertentu, padahal dalam khasanah ilmu sosial ada banyak teori yang mengarahkan perhatian pada hal yang berbeda-beda. Manakala para ilmuwan sosial mengacu pada teori tertentu, baik secara eksplisit maupun implisit, dia bisa mengajukan proposisi yang bersebrangan rekannya. Para penganut teori-teori yang bersifat fungsional perhatiannya akan tergiring pada persoalan perilaku, terutama tindakan-tindakan aktor. Kalau demikian halnya, si analis tidak akan sensitif terhadap persoalan-persoalan structural. Hal yang setara terjadi manakala seseorang melakukan analisis dengan berpijak pada teori-teori yang sifanya strukturalis. Mereka tidak percaya bahwa pokok yang menjadikan kebijakan berhasil atau gagal adalah perilaku atau tindakan aktor. Yang lebih menentukan adalah setting struktural.

Teori sosial yang memiliki kontribusi besar dalam membingkai analisis seorang ilmuan sosial adalah teori

tentang tertib sosial (*social order)*. Perbedaan acuan teoritik ini menggiring analis kebijakan ke arah yang berbeda-beda. Apa yang dianggap baik oleh seorang ilmuan/analis bisa dianggap jelek oleh analis lain. Hal ini perlu diungkap secara lebih rinci berikut ini.

Ada analis kebijakan yang karena bacaan-bacaanya ataupun karena pengamatannya, mempercayai bahwa kunci dari adanya ketertiban sosial adalah otoritas, tepatnya penggunaan otoritas. Lebih spesifik lagi, otoritas yang diyakini telah terbukti handal dalam mengelola tertib sosial adalah negara. Atas dasar premis ini, banyak kajian kebijakan di bawah naungan asumsi ini. Bagi penganut teori tertib sosial yang meyakini kehebatan negara, kebijakan publik adalah persoalan penggunaan otoritas negara untuk mengatasi persoalan-persoalan publik. Betapapun negara bisa gagal, negara diperlakukan sebagai pelaku utama dalam kebijakan publik. Tidak sedikit pengkaji kebijakan bahkan mengandaikan dirinya berada dalam posisi sebagai penentu kebijakan. Mereka menganalisis kebijakan dengan perspektif *state-centric*.

Rival dari teori tertib sosial berdasar otoritas/negara adalah teori tertib sosial berbasis pertukaran sukarela (*voluntary/ exchange)*. Tertib sosial terjadi karena ada kebutuhan yang berbeda-beda di dalam masyarakat. Mereka bisa "saling membantu" mengatasi permasalahan dengan cara saling bertukar. Yang kelebihan barang dan jasa bisa menjual kelebihannya, dan yang kekurangan bisa membeli. Praktek jual beli inilah yang menjadi kunci ketertiban sosial. Orang analisis yang sifatnya demikian ini sebagai analisis yang *market-centric*.

Perlu digarisbawahi, perbedaan isi analisis sangat terkait dengan referensi teoritik sang analis. Baik negara maupun pasar sama-sama punya potensi gagal dalam mengatasi masalah publik. Belum pernah terbukti adanya tertib sosial semata-mata didasarkan atas bekerjanya negara, ataupun semata-mata karena beroperasinya mekanisme pasar. Baik teori tertib sosial berbasis negara maupun teori tertib sosial berdasar mekanisme pasar sebetulnya hanyalah mesin analisis yang ada di dalam benak para analis. Apa yang dituangkan dalam naskah kajiannya, sedikit banyak terwarnai oleh acuan teoritik pilihannya. Mereka yang mengadopsi teori tertib sosial berpilar negara, akan sensitif terhadap data yang memperlihatkan bekerjanya negara. Begitu juga, mereka yang mengadopsi teori tertib sosial berbasis pasar, akan sensitive terhadap data yang memperlihatkan kehandalan mekanisme pasar. Poin yang ingin ditekankan sekali lagi disini adalah bahwa keperluan untuk mematuhi *pakem* pada gilirannya menjadikan sang analis tidak sensitif terhadap bukti-bukti bisa mementahkan analisisnya, mementahkan argumentasi/ proposisi yang diajukannya.

Deborah Stone, dalam bukunya *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making,* memberikan penjelasan yang sangat menarik tentang kekhasan analisis yang dikondisikan oleh fanatisme terhadap teori tertib sosial. Mereka yang meyakini teori tertib sosial berpilarkan otoritas negara dia sebut sebagai analisis dengan model *polis,* dan analisis yang dilakukan di bawah bayang-bayang supremasi pasar dia sebut sebagai analis model pasar (*market).* Stone melakukan karakterisasi analis kebijakan dengan mengacu pada indicator-indikator tertentu. Dengan

menggunakan indicator-indikator yang telah dia rumuskan, dia memperbandingkan kecenderungan-kecenderungan analis dari masing-masing model.

Adapun indicator-indikator yang digunakan untuk mengkontraskan analisis model *market* dengan analis model *polis* adalah: (1) Unit analisis yang dibidik analis, (2) Motivasi analis dalam melakukan kajian, (3) Jenis menarik perhatian analis, (4) Sumber gagasan dan preferensi analis, (5) Hakekat aksi kolektif, (6) Kriteria pelaku kebijakan dalam yang dilakukan oleh Stone, pada dasarnya adalah pemetaan metodologis atau memaparkan cara analis kebijakan melakukan analisis. Analis kebijakan, tentunya tidak selalu menyadari akan bekerja dengan cara tersebut. Sekali lagi, cara-cara tersebut sudah sudah *build-in* dengan bekerjanya teori yang dipakai oleh seorang analis.

Bagian pertama buku ini menyajikan kajian-kajian yang bisa dilakukan dalam koridor model polis. Kami menyebut kajian-kajian tersebut sebagai ortodoksi negara karena kajian yang dilakukan relative ketat mengacu pada model analisis yang menyakini bahwa kebijakan publik pada dasarnya adalah penggunaan kekuasaan negara secara baik. Negara dibayangkan sebagai representasi publik yang tidak problematik. Negara bisa mencapai tujuan-tujuan publik dengan mendayagunakan ide-ide tertentu, dengan persuasi secara tepat yang dibarengi dengan pendayagunaan kekuasaan negara atas nama pencapaian kepentingan umum. Atas dasar itulah kami menyebut tulisan-tulisan di bagian pertama sebagai kajian yang berada dalam ortodoksi negara.

Kegagalan negara memenuhi janji-janji politiknya semakin

sulit ditutup-tutupi. Klaim bahwa negara bekerja hanya demi kepentingan umum, dalam prakteknya tidak mudah diwujudkan dalam praktek. Kesulitan menutupi keterbatasan negara semakin terasa ketika era perang dingin berakhir karena runtuhnya sistem politik yang mengandalkan peran negara: sistem politik sosialis dan komunis. Bersamaan dengan hal itu, teori rivalnya, yakni teori yang meyakini bahwa pertukaran sukarela melalui mekanisme pasar, semakin diminati orang. Jelasnya, era dimana teori yang meromantisir peran negara telah berlalu dan saat ini literatur kebijakan publik dibanjiri dengan kajian-kajian yang dibangun di atas teori tertib sosial berpilar pasar. Dalam hal ini, realita tentang baik-buruknya negara sangat terkait dengan popularitas suatu varian teori tentang tertib sosial. Derasnya wacana yang diturunkan dari teori tertib sosial berbasis pasar menjadikan negara terlihat sangat buruk. Dalam wacana publik di Indonesia, sangat banyak orang yang meratapi terpuruknya negara Indonesia. Sangat boleh jadi, model analisis popular yang lakulah yang menjadikan citra buruk itu terbentuk. Analis-analis

Tabel 1

Model *Market* dan *Polis* Dalam Analisis Kebijakan Publik

	Market	Polis
Unit analisis	Individu	Masyarakat
Motivasi	Kepentingan diri sendiri	Kepentingan publik
Konflik yang diperlihatkan	Self-interest vs. self-interest	Sel-interest vs public-interest
Sumber gagasan dam preferensi	Tumbuh dg. Sendirinya dalam individu	Pengaruh dari luar

Hakekat aksi kolektif	Kompetisi	Kerjasama dan kompetisi
Kriteria pembuatan keputusan masing-masing	Maksimalisasi keuntungan, minimalisasi beban biaya	Loyalitas (thd. Orang, organisasi produk); minimalisasi kepentingan pribadi, mengedepankan kepentingan umum
Sifat informasi	Tersedia secara akurat dan lengkap	Tersedia secara akurat dan lengkap
Dasar bekerjanya sesuatu	Hukum-hukum kealaman (Misal: sumberdaya material ada dalam jumlah terbatas dan semakin banyak dipakai semakin habis)	Hukum-hukum kehendak (Misal: sumberdaya manusia senantiasa terbarui dan semakin dipakai semakin membaik)
Sumber perubahan	Pertukaran materi	Idea, persuasi, aliansi
	Perjuangan maksimalisasi kesejahteraan diri	Perjuangan kekuasaan & kesejahteraan, demi kepentingan publik

Sumber: Stone, 1997

yang memperlakukan melakukan analisis dengan semangat itulah yang kami sebut sebagai analis yang bekerja di bawah ortodoksi pasar. Sajian di bagian kedua berisikan kajian-kajian dalam kategori itu.

Di luar dua jenis ortodoksi tersbut di atas, komunitas pengkaji kebijakan yang tulisan-tulisannya dihimpun di sini ternyata juga mencoba mencari rute lain. Mereka tidak hanyut

dalam kontroveri handal tidaknya negara atau pasar, melainkan mencermati fungsi/disfungsi kelembagaan yang mewadahi kelangsungan proses kebijakan. Pencapaian tujuan publik, mau tidak mau, melibatkan lembaga-lembaga sosial. Sensitifitas terhadap konteks kelembagaan, sebagaimana diusulkan para penulis di bagian ketiga, diharapkan akan menghasilkan corak kajian tersendiri.

Upaya untuk keluar dari ortodoksi negara ataupun pasar dilakukan oleh sejumlah analis yang kajiannya disajikan di bagian keempat. Ada berbagai terobosan yang mereka tawarkan. Elaborasi lebih lanjut tentang upaya-upaya mereka akan disajikan di bagian penutup buku ini. Selamat membaca.

KEPUSTAKAAN

Brown, Richard Harvey; (1989), Social Science and Civic Discourse, Essays on the Invention, Legitimation, and Uses of Social Theory, The University of Chicago Press, Chicago.

deHaven-Smith, Lance; (1988), Philosophical Critiques of Policy-Analysis: Lindloom, Habermas, amd The Great Society, University of Florida Press, Gainesville

Popper, K.R. (1962). The Open Society and Its Enemies, Routledge, London.

Stone, Deborah (1997); Policy Paradox: The Art of Political Decision Making, WW. Norton & Co., New York.

BAGIAN PERTAMA: ORTODOKSI NEGARA

Pengantar
BAGIAN PERTAMA
ORTODOKSI NEGARA

Di bagian pertama tulisan ini masih mencoba untuk mendiskusikan persoalan kebijakan sebagai suatu ortodoksi, sebuah *mainstream* yang mapan. Kebijakan oleh para penulisnya, dimaknai sebagai prosedur yang dilaksanakan oleh agen berfikir yang bekerja secara rasional dan komprehensif. Agen kebijakan, dalam hal ini apparat, bekerja atas nama negara. Diskusi di bagian ini diawali oleh tulisan Hendrie Adji Kusworo dan Janianton Damanik tentang peningkatan *n-Ach* dari aparatur birokrasi. Tulisan kedua yang dipaparkan oleh Ambar Teguh Sulistiyani membincang tentang pengaruh dari *setting* besar global dalam perkotaan, sehingga *setting* kebijakan tata kota menjadi sedemikian pentig. Diskusi dibagian pertama ini kemudian ditutup oleh Ana Nadhya Abrar yang mempertanyakan kembali keperpihakan pemerintah dan komunikasi dalam sebuah kebijakan.

Kebijakan publik oleh penulis dibaca dalam lingkar otoritas negara, persoalan yang muncul selama ini disebabkan oleh

kompetensi apparat yang tidak memadai atau juga karena pilihan agenda setting yang kurang tepat. Dalam tulisan ke-1 yang mengkritisi kebijakan kepariwisataan, selama ini kurang optimalnya pengembangan kepariwisataan disebabkan rendahnya kompetensi dari aparatur negara yang menangani serta minimnya lembaga formal yang diciptakan pemerintah. Pelatihan kepada aparatur menjadi sebuah keharusan untuk meningkatkan semangat untuk berprestasi, untuk meningkatkan pariwisata. Tersedianya lembaga formal dan aparat yang berkompeten akan dapat melancarkan agenda kebijakan yang telah dibuat.

Persoalan tataruang kota yang tentu membawa implikasi sosial menjadi tanggung jawab pemerintah juga untuk mengaturnya. Yang terpenting untuk dipahami, bahwa selama ini problem-problem perkotaan justru timbul dari kebijakan yang kurang relevan dan memiliki pengaruh yang sangat besar pada tatanan sosial, ekonomi maupun politik. Begitu juga dengan persoalan perburuhan yang sebagian justru tidak akomodatif terhadap buruh, pemerintah lebih berpihak pada aspirasi pengusaha daripada buruh. Kepekaan terhadap persoalan buruh selama ini justru terhalang oleh organisasi buruh yang justru dibentuk oleh pemerintah sendiri. Sekali lagi negara perlu melakukan evaluasi pada kebijakannya, sebuah tahap dalam proses linear selanjutnya yang bisa dilakukan.

Dari ketiga tulisan tersirat terlihat jelas bahwa pemerintah bisa menjadi sumber solusi atau juga sumber masalah pada kebijakan publik. Dalam konteks ini pemerintah menjadi aktor utama pada proses-proses penentuan kebijakan, yang tentunya

akan membawa konsekuensi tersendiri, baik atau buruk. Negara yang di dalamnya terdiri oleh agen berfikir yang rasional dan mampu menjalankan prosedur secara komprehensif tentu diharapkan mampu menyelesaikan segala persoalan. Pesan dari ketiga tulisan ini adalah, seharusnya dilakukan evaluasi kebijakan sesuai dengan tahapan prosedur yang harus dilakukan, berulang dan lebih sensitif dalam membuat agenda setting kebijakan.

1
Pengembangan SDM dalam Agenda Kebijakan Kepariwisataan

Hendrie Adji Kusworo
Janianton Damanik

Selaras dengan ide *Good Governance* tentang peningkatan kualitas aparatur negara, maka peningkatan kinerja sector pariwisata agar dapat memenuhi pencapain target-target ekonometrik, terasa bahwa pembenahan sumber daya manusia dan birokrasi belum kuat disuarakan. Padahal ditengah persaingan global itu menjadi sebuah tuntutan yang mutlak diperlukan. Terdapat kesan yang cukup menonjol bahwa perhatian kita terutama masih bertumpu pada aspek kuantitatif, yakni seberapa besar devisa, kesempatan kerja, dan kunjungan wisatawan dan sebagainya (Brohman, 1996), sementara aspek kualitatif yang antara lain dilihat dari perubahan positif mutu sember daya manusia cenderung diabaikan. Hal ini sebenarnya bertentangan dengan tujuan logika yang mendasari pembangunan pariwisata itu sendiri, bahwa target-target ekonomi tersebut hanya dapat dicapai jika persoalan sumber daya manusia lebih lanjut ditangani.

Meskipun diakui bahwa akhir-akhir ini perhatian

pada perlunya pembenahan sektor sumber daya manusia semakin besar, kelemahan yang elementer—paling tidak di tataran implementasi—masih banyak ditemukan. Kebijakan pengembangan sumberdaya manusia sektor pariwisata terlalu berat sebelah ke penanganan front liners (industri). Harus diakui bahwa strategi ini memiliki keunggulan karena sasaran yang dipilih adalah menciptakan mutu pelayanan yang sesuai dengan standar industry pariwisata internasional. Namun demikian, pengalaman menunjukan bahwa pembenahan sumberdaya manusia yang terfokus pada front liners tanpa memperhatikan sumberdaya birokrasi tidak dapat menghasilkan kualitas produk pariwisata yang sesuai dengan tuntutan pasar.

Sebaliknya, perhatian terhadap penyusunan strategi, persoalan-persoalan manajemen dan perencanaan kepariwisataan merupakan kebutuhan yang mendesak (bandingkan Inskeep, 1994) karena sesungguhnya di sinilah titik-tolak perjalanan industry pariwisata itu. Hal imperative bagi produk wisata apapun yang ditawarkan ke pasar internasioal adalah bahwa produk tersebut dihasilkan oleh suatu analisis dan kebijakan mendalam atas berbagai variabel permintaan, penawaran, dan lingkungan. Persoalan seperti ini tentu saja tidak dapat dibebankan atau ditangani semata oleh sumberdaya manusia di tangkat front liners, melainkan oleh manajer dan perencana pembangunan kepariwisataan.

Oleh karena itu pembicaraan tentang masalah pengembangan sumberdaya manusia pariwisata, apalagi dalam konteks perdagangan bebas, seharusnya juga diarahkan pada pembenahan sumberdaya manusia di tingkat birokrasi. Berbagai

kajian menunjukan bahwa salah satu titik lemah pembangunan sektor pariwisata kita terletak pada kemampuan birokrasi yang jauh dari memadai, baik untuk menyusun perencanaan pengembangan program kepariwisataan, regulasi, sampai koordinasi lintas-sektoral (Manajemen, 1987). Keterbatasan seperti ini jelas tidak akan mampu menghasilkan produk wisata yang berdaya saing tinggi di pasar internasional.

Sebagaimana akan diperlihatkan dalam pembahasan berikut, sektor pariwisata sebetulnya telah mengalami perkembangan yang sangat pesat dan bahkan menjadi tumpuan harapan dalam pembangunan, khususnya dalam pengumpulan devisa. Kalau ktita menyelami lebih jauh bagaimana perkembangan tersebut dicapai, kita sebetulnya tidak punya alasan untuk optimis bahwa tingkat perkembangan yang telah dicapai ini akan bisa kita pertahankan. Mengapa demikian? Basis pengembangan kebijakan kepariwisataan mengalami pergeseran. Di masa lalu kebijakan kepariwisataan dilakukan oleh dan dalam kendali ketat dari pemerintah.

Pusat. Sehubungan dengan implementasikannya kebijakan desentralisasi melalui UU No.22 tahun 1999, kewenangan menyelenggarakan kebijakan kepariwisataan berada di tingkat lokal. Sementara itu, kesiapan birokrasi lokal untuk menyelenggarakan kebijakan pariwisata belum tertata dan dikembangkan secara optimal. Dalam hemat penulis, persoalan paling serius yang menghambat kinerja mesin pemerintahan dalam menyelenggarakan kebijakan pariwisata adalah ketersediaan dan pendayagunaan Sumberdaya Manusia (SDM pariwisata.

PARIWISATA SEKTOR YANG BERKEMBANG PESAT

Pemerintah Indonesia melalui amanat Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) mengharapkan sektor pariwisata dapat memainkan peran strategis sebagai sumber pendapatan dan devisa nasional, pencipta kesempatan kerja dan berusaha, sekaligus sebagai media untuk melestarikan nilai-nilai budaya. Dalam aras ini, pembangunan pariwisata terutama dilihat sebagai penggerak mesin ekonomi: pengumpul devisa, juru selamat dan paspor pembangunan (deKadt, 1979; Lengkeek, 1997). Banyak studi menunjukkan bahwa pariwisata memaikan peranan yang sangat penting dalam meningkatkan pendapatan pemerintah dan memiliki dampak ekonomi yang positf di beberapa negara (Latham, 1994).

Penetapan pemerintah di atas tidak terlepas dari perkembangan pariwisata nasional. Jika tahun 1990 baru sekitar sekitar 2 juta wisatawan mancanegara berkunjung ke Indonesia dengan total pengeluaran US $ 2 milyar, maka enam tahun berikutnya angka itu naik 2,5 kali lipat atau 5 juta wisatawan mancanegara dengan total pengeluaran US $ 6 milyar (UNDP-KMNLH, 2000). Sementara itu pada tahun 1991 tercatat sekitar 72,1 juta wisatawan nusantara melakukan perjalanan dengan pengeluaran sekitar Rp 7,1 triliyun. Jumlahnya mengalami peningkatan menjadi 100,4 juta perjalanan wisatawan nusantara pada tahun 1994 dengan total pengeluaran sekitar Rp 12,4 triliyun. Menjelang krisis ekonomi 1997, jumlah wisatawan nusantara mencapai 108,1 juta (Depparsenibud, 1999).

Meskipun sempat mengalami penurunan karena multi krisis yang terjadi sejak tahun 1997 dan tersendat serangan terhadap

WTC, pertumbuhan pariwisata di Indonesia nampaknya akan semakin besar dalam tahun-tahun mendatang. Studi yang belum lama dilakukan Pusat Studi Pariwisata UGM bekerjasama dengan Kementrian Kebudayaan dan Pariwisata memperkirakan bahwa jumlah wisatawan mancanegara yang akan berkunjung ke Indonesia pada tahun 2003 akan mencapai 6,46 juta (prediksi moderat) dengan pengeluaran Rp 65 triliyun. Sementara jumlah kunjungan wisatawan nusantara diperkirakan mencapai 141,54 juta (prediksi moderat) dengan pengeluaran sekitar 71 trilyun rupiah (Deparsenibud-PUSPAR UGM, 1999).

Seperti disinggung di atas, kontribusi lain pariwisata adalah penciptaan kesempatan kerja. Pada tahun 1992 WTTC (Word Travel and Tourism Council) memperkirakan bahwa sektor pariwisata memperkerjakan sekitar 127 juta pekerja atau sekitar satu setiap limabelas pekerja di dunia (WTTC, 1992 dikutip oleh Hawkins, 1994). Estimasi WTO (World Tourism Organization) bahkan menunjukan jumlah itu telah 200 juta atau satu dari setiap sepuluh pekerjaan yang tersedia (TIES, 2000). Di Indonesia, dengan menggunakan simulasi metode *National Satelite Account,* WTTC bekerjasama dengan *Wharton Economic Forecasting Associates* (WEFA), memperkirakan angka awal jumlah tenaga kerja di sektor pariwisata pada tahun 1997 sebesar 6,6 juta. Sedangkan skenario moderat proyeksi penyerapan tenaga kerja sektor pariwisata yang disusun oleh PUSPAR UGM berdasarkan table I-O tahun 1995 menunjuk angka 8 juta peluang kerja yang tercipta pada tahun 1998. Diperkirakan jumlah ini akan mencapai 11,1 juta pada tahun 2003 nanti, yang terdiri dari 1,9 juta kesempatan kerja langsung

dan 9,2 juta lainnya merupakan kesempatan kerja tidak langsung (Deparsenibud-PUSPAR UGM, 1999).

TANTANGAN: PENGEMBANGAN SDM

Kegiatan pariwisata, *state of the art* perkembangan pariwisata, apapun format dan modus pengelolaanya, merupakan sistem yang lahir dari interaksi terus menerus antara permintaan, penawaran dan lingkungan. Perubahan karakteristik psikografik dan demografik wisatawan merupakan faktor penting pada sub sistem permintaan. Dalam hal ini, minat, ekspetasi, preferensi, golongan umur, jenis kelamin wisatawan sangat mempengaruhi kecenderungan tingkat perkembangan pariwisata (Opaschowski, 1996). Di sisi lain, perubahan karakteristik produk pariwisata dan *tourism product life cycle,* merupakan penentu aspek penawaran. Sedangkan perubahan sosial, politik dan ekonomi merupakan faktor-faktor penting aspek lingkungan. Dalam hal ini berbagai kesepakatan internasional yang mengedepankan prinsip: *cross border supply, consumption abroad, commercial presence,* dan *presence of natural person* harus dibaca sebagai elemen lingkungan yang akan mempengaruhi kepariwisataan kita.

Ada kecenderungan yang cukup menonjol dalam kegiatan pariwisata internasional, yakni tuntutan terhadap standarisasi kualitas produk dan pelayanan wisata. Permintaan yang sangat tinggi dalam pasar wisata global adalah produk-produk langka dan unik yang bermutu tinggi (*high value production of unique commodities).* Semakin besarnya jumlah *ecotourist* dalam pasar wisatawan internasional dapat disajikan petunjuk fenomena itu.

Untuk merespon kecenderungan itu, maka setiap daerah

tujuan wisata (destinasi) dituntut untuk mampu meningkatkan mutu sumberdaya manusia, karena sesungguhnyad kualitas SDM inilah yang diyakini secara langsung akan menentukan mutu produk dan pelayanan wisataa. Artinya, peningkatan kualitas SDM menjadi salah satu kunci untuk memenangkan persaingan global yang semakin kompetitif. Prasyarat untuk itu adalah sistem pendidikan dan pelatihan kepariwisataan yang mendukung (Priowirjanto, 2001), penyusunan dan penerapan standar kompetensi tenaga kerja pariwisata (Parwoto, 2001).

Harus diakui bahwa birokrasi merupakan salah satu *stakeholder* pembangunan pariwisata dan karena itu memiliki peran yang startegis untuk menentukan arah dan sasaran pembangunan pariwisata. Peran ini semakin netral karena dalam era otonomi daerah kewenangan di dalam perencanaan, implementasi dan pengelolaan pariwisata diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Implikasinya tentu saja sangat luas, terutama pada kesiapan birokrasi di daerah dalam keberhasilan pembangunan kepariwisataan nasioanal pada akhirnya sangat tergantung pada kemampuan birokrasi di daerah untuk mengelola sumberdaya pariwisata.

Namun masih terasa betapa kemampuan entitas birokrasi pariwisata daerah di dalam menjalankan peran strategisnya tersebut dalam perencanaan, implementasi dan manajemen pembangunan pariwisata masih terbatas. Hal ini disebabkan tidak saja oleh tugas dan kewenangan birokrasi pariwisata yang masih tumpang tindih dengan birokrasi terkait lainnya, melainkan juga terutama oleh realitas sistem rekrutmen dan promosi di lingkungan birokrasi pariwisata yang terlalu

didasarkan pada persyaratan umum dan lebih menekankan aspek administratif-formal. Artinya aspek standar kompetensi yang imperatif bagi birokrasi kepariwisataan untuk dapat menjalankan peran dan fungsi sebagai pengambil keputusan di bidang terkait dan dengan demikian menjadi kunci keberhasilan pembangunan pariwisata daerah (bandingkan Hendarti, 2001), sampai sekarang belum menjadi kriteria pemilihan pegawai dan staf di lingkungan birokrasi pariwisata.

Aksentuasi pada standar kompetensi dalam rangka rekrutmen dan promosi aparatur birokrasi pariwisata sebenarnya mempunyai pijakan yang kuat baik secara teoritik maupun di tingkat praktis. Efektifitas birokrasi pariwisata yang antara lain dapat dilihat dari sejauhmana aparat birokrasi tersebut mampu menjalankan tugas yang dibebankan oleh lembaga, sesungguhnya dapat dicapai apabila sumberdaya manusia memiliki kompetensi di bidangnya. Dalam prakteknya terlihat bahwa banyak di antara aparatur birokrasi pariwisata yang tidak mempunyai latar belakang pendidikan, keahlian atau bahkan referensi bidang pariwisata, sehingga pencapaian tujuan birokrasi sering terkendala. Sirkulasi aparatur dalam pemerintah daerah yang didasarkan pada kriteria eselonisasi jabatan dan dipandang memiliki relevansi yang rendah dengan tingkat kompetensi pada *focus of interest* birokrasi pariwisata, ikut menjadi penghambat bagi tercapainya optimalisasi tujuan lembaga tersebut di satu sisi dan pembangunan pariwisata daerag di sisi lain.

Apabila tidak segera mendapatkan penanganan, maka persoalan ini di masa depan akan memuncak karena bersatunya tuntutan kualitas berskala internasional di satu sisi dengan

keterbatasan kemampuan pemerintah daerah untuk memenuhi tuntutan itu di sisi lain. Artinya, keterbatasan kualitas sumberdaya manusia di birokrasi pariwisata menjadi satu variabel penghambat bagi kemajuan pariwisata daerah, sebab mereka tidak mampu menjalankan peran dalam pengembangan pariwisata yang adaptif dengan permintaan pasar internasional. Persoalan semakin kompleks dengan kecenderungan yang memperlihatkan semakin banyaknya sumbedaya manusia dalam pasar tenaga kerja yang memiliki kompetensi dalam bidang kepariwisataan, namun kurang memiliki akses untuk ikut membangun birokrasi pariwisata daerah yang efektif.

Di tingkat individu, pertanyaan penting yang harus dijawab adalah mampukah mereka semua merespon dan membaca kecenderungan baru perkembangan tersebut dan menjadikannya sebagai peluang? Secara lebih spesifik, pertanyaannya adalah apakah di tengah perubahan tersebut aparatur birokrasi telah siap menjadi professional yang memiliki sikap dan perilaku sebagai *entrepreneur* yang bukan saja percaya diri, berorientasi tugas dan hasil, berani mengambil resiko, memiliki jiwa kepemimpinan, orisinil, memiliki prakarsa, memiliki intuisi yang kuat dan di atas semuanya memiliki kompetensi inti *(core competencies)*?

Tantangan berikutnya adalah tuntutan perubahan peran pemerintah. Sebagaimana telah dipelopori oleh Bank Dunia, prinsip-prinsip *good governance* yang berarti penerapan mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan negara dan masyarakat sipil serta industry dalam suatu usaha kolektif, merupakan tantangan baru entitas birokrasi pariwisata daerah. Dalam aras ini, meskipun entitas birokrasi

merupakan aktor penting dalam pembangunan pariwisata, perannya tidak boleh dominan. Kewenangan yang dijalankan oleh birokrasi harus dirumuskan melalui konsensus bersama *stakeholder* lainnya. Kolektifitas yang terdiri dari berbagai aktor itulah yang terlibat bukan saja dalam membentuk tetapi juga mengontrol dan mematuhi kewenangan yang dirumuskan.

Dalam konteks baru tersebut birokrasi dituntut untuk selain menguasai substansi dan seluk beluk kepariwisataan, juga mampu menjamin proses yang mengakomodasikan kepentingan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Dengan kalimat lain, birokrasi diharuskan oleh peran barunya untuk tidak hanya mampu merumuskan kebijakan strategis dan operasional, tetapi juga menjadi dirigen yang piawai mengkoordinasi dan mensikronisasi semua kegiatan kepariwisataan.

Dihadapkan pada kombinasi perubahan kecenderungan pariwisata internasional tersebut dengan perubahan paradigma penyelenggaraan negara menuju penyelenggaraan yang lebih demokratis di atas prinsip-prinsip *good governance,* pertanyaan penting yang harus dijawab adalah apakah birokrasi pariwisata daerah kita telah mampu menjadi fasilitator bagi industri pariwisata? Secara lebih khusus, pertanyaannya adalah mampukah birokrasi pariwisata daerah kita merumuskan kebijakan kepariwisataan yang tepat, menerapkan proses yang transparan, akuntabel, efektif dan efisien.?

Di tingkat individual, secara spekulatif sebagian terbesar aparat birokrasi pariwisata daerah belum memenuhi tuntutan baru tersebut di atas. Bagaimanakah halnya di tingkat institusi?

POTRET POTENSI DAN KEMAMPUAN

Di tingkat institusi sebenarnya sudah ada gambaran yang lebih baik. Hal ini dpat dilihat dari kapabilitas daerah atau secara sempit diartikan birokrasi pariwisata di berbagai kabupaten dan kota di Indonesia dalam menangani urusan kepariwisataan. Pada tahun 1999 departemen Pariwisata, Seni dan Budaya bekerjasama dengan PUSPAR UGM melakukan kajian terhadap kemampuan 196 kabupaten dan kota. Keseluruhan kabupaten dan kota itu berasal dari 24 propinsi di luar Lampung dan NTT. Data dikumpulkan melalui instrument kuisioner yang dikirimkan melalui kantor pos (*mailed questionnere)* ke seluruh dinas pariwisata (Diparda). Dari seluruh daerah (kabupaten dan kota) di Indonesia ternyata hanya 196 saja yang mengembalikan kuisioner tersebut. Jumlah ini dapat dipandang memenuhi syarat *representativeness* karena setiap propinsi diwakili oleh minimal oleh tiga kabupaten/kota.

Pertanyaan yang ingin dijawab dari studi itu adalah bagaimana kemampuan birokrasi pemerintah kabupaten dan kota (dengan memakai tolak ukur tertentu) untuk merespon dan menyesuaikan diri dengan perubahan perkembangan pariwisata global dan perubahan konfigurasi penyelenggaraan negara yang mengedepankan prinsip *good governance*. Lebih jauh juga ingin diketahui potensi wisata yang dimiliki daerah tersebut untuk mendukung perubahan-perubahan yang dimaksud.

Ada 10 indikator yang digunakan dalam kajian ini, yakni:

1. Kepemilikan dinas pariwisata
2. Kepemilikan peraturan daerah tentang pariwisata
3. Kepemilikan rencana tata ruang wilayah.
4. Kepemilikan rencana induk pengembangan pariwisata daerah
5. Kepemilikan rencana pengembangan obyek daya tarik wisata
6. Kepemilikan rencana tapak.
7. Median pegawai eselon III dan IV dinas pariwisata setempat dengan pegawai eselon III dan IV dinas pariwisata secara nasional
8. Median pegawai berpendidikan S1 dan S2 dinas pariwisata setempat dengan pegawai berpendidikan S1 dan S2 dinas pariwisata secara nasional.
9. Median pegawai berpendidikan D3 dan sederajat dinas pariwisata setempat dengan pegawai berpendidikan D3 dan sederajat dinas pariwisata secara nasional.
10. Median pegawai dinas pariwisata setempat yang berpendidikan pariwisata dengan pegawai dinas pariwisata secara nasional yang berpendidikan pariwisata (Deparsenibud) dan PUSPAR UGM, 2000).

Meskipun sekilas hal ini ditujukan untuk mengukur kemampuan daerah secara umum, indikator ini di atas sesungguhnya juga menjadi cermin kemampuan birokrasi

pariwisata, khususnya Diparda daerah itu sendiri. Dalam indikator kemampuan Diparda (kecuali indikator 1 samapai 3) sebenarnya secara implisit termasuk kemampuan institusional untuk memobilisasi sumber-sumber wisata, mempromosikan produk dan daya tarik wisata, membangun jejaring, melakukan penyuluhan wisata, dan mendorong kesadaran serta peran-serta masyarakat.

Dengan melakukan pembototoan berdasarkan skala Guttman atas kesepuluh indikator tadi, maka disusun tiga kategori kemampuan birokrasi. Kategorisasi terhadap Kabupaten dan Kota yang mengembalikan kuesiner disajikan dalam Tabel 1. Dari tabel ini terlihat bahwa daerah yang memiliki kemampuan tinggi maupun rendah tersebar di berbagai wilayah di Indonesia (tidak terkonsentrasi di kawasan tertentu).

Tabel 1

Daftar Kabupaten/Kota Menurut Berdasarkan Potensi dan Kemampuan Birokrasinya dalam Urusan Kepariwisataan

Kemam-puan	Potensi		
	Tinggi	**Sedang**	**Rendah**
Tinggi	Toba, Samosir, Medan, Kota Palembang, Cianjur, Pandeglang, Kab. Bandung, Subang, Tangerang, Karawang, Jakarta Utara, Probolinggo, Jember, Surabaya, Yogya, Sleman, Cilacap, Semarang, Banyumas, Solo, Minahasa, Makassar, Pare-pare	Limapuluh Kota, Solok, Padang Pariaman, Kepulauan Riau, Muara Enim, Tasikmalaya, Kota Cirebon, Kab. Cirebon, Sumedang Kab., Lumajang, Ponorogo, Klaten, Tegal, Kebumen, Bogyolali, Purworejo, Magelang, Sambas, Tanah Toraja, Biak Numfor, Merauke, Yapen Waropen, Maluku Tengah	Kampar, Kab. Blitar, Kulon Progo, Purbalingga, Brebes, Banjar, Kota Bitung, Kolaka, Nabire, Lombok Tengah

Kemam-puan	Potensi		
	Tinggi	**Sedang**	**Rendah**
Sedang	Tapanuli Utara, Tapanuli Selatan, Kota Bengkulu, Kota Sukabumi, Serang, Banyuwangi, Kab. Malang, Karanganyar, Wonosobo, Kota Denpasar, Karangasem, Buleleng, Sorong, Sumbawa	Aceh Utara, Deli Serdang, Pematang Siantar, Pasaman, Padang Sawahlunto, Sijunjung, Agam, Kota P. Pinang, Musi Rawas, Bangka, Ogan Komering ulu, Ogan Komering ilir, Kuningan, Kota Sukabumi, Bogor, Purwakarta, Jakarta Timur, Bondowoso, Lamongan, Tuban, Kota Kediri, Ngawi, Wonogiri, Blora, Kota Magelang, Jepara, Sukoharjo, Banggai, Poso, Donggala, Kota Gorontalo, Buton, Kota Kendari, Gianyar, Tabanan, Jembrana, Bangli, Jayawijaya, Maluku Utara	Kota Sabang, Payakumbuh, Pesisir Selatan, Padang Panjang, Kota Solok, Tanah Datar, Kab. Lahat, Belitung, Bengkulu Utara, Bkulu Selatan, Rejang Lebong, Majalengka, Jakarta Barat, Sumenep, Nganjuk, Magetan, Kediri, Bantul, Gunung Kidul, Pekalongan, Groboban, Rembang, Salatiga, Pati, Temanggung, Sragen, Batang, Demak, Barito Selatan, Palangkaraya, Tabalong, Tanah Laut, Hulu Sungai Utara, Barito Kuala, Pasir, Tarakan, Berau, Maros, Takalar, Luwu, Bima

Kemam-puan	Potensi		
	Tinggi	**Sedang**	**Rendah**
Rendah	Kota Banda Aceh, Kota Jambi, Balikpapan	Aceh Timur, Aceh Tengah, Aceh Barat, Asahan, Kerinci, Kab. Pasuruan, Kota Probolinggo, Pacitan, Kota Tegal, Kapuas, Kota Waringin Brt, Bengkayang, Sanggau, Pontianak, Klungkung, Badung, Dampu	Aceh Besar, Pidie, Simeulue, Aceh Selatan, Sawahlunto, Indragiri, Hilir, Bangko, Batanghari, Tanjung Jabung, Bungo Tebo, Musi Banyuasin, Lebak, Pasuruan, Kota Mojokerto, Gresik, Pemalang, Barto Utara, Kepulauan Hulu, Hulu S. Selatan, Hulu S. Tengah, Bulungan, Buol Toli-toli, Kab. Gorotanlo, Manuju, Sinjai, Lombok timur

Perbandingan Proposisi daerah memiliki kemampuan tinggi, rendah, dan sedang berdasarkan kemampuan daerahnya disajikan dalam Tabel 2. Sesuai dengan tabel-tabel tersebut, ada beberapa temuan yang dapat dipaparkan di sini.

Tabel 2

Komposisi Kemampuan Daerah dan Potensi Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Urusan Kepariwisataan

Tinggi		Potensi Birokrasi			Jumlah
		Sedang	Sedang	Rendah	
Kemampuan daerah	Tinggi	22 (11,2%)	23 (11,73%)	10 (5,10%)	55 (28,06%)
	Sedang	14 (7,14%)	40 (20,40%)	41 (20,91)	95 (48,46%)
	Rendah	3 (1,53%)	17 (8,67%)	26 (13,26%)	46 (23,46%)
Jumlah		39 (19,89 %)	80 (40,81%)	77 (39,28%)	196 (100%)

Pertama, bahwa hanya sebesar 28 persen dari 196 Diparda kabupaten/kota yang memiliki kemampuan tinggi dan sebagian besar atau 49 persen mempunyai kemampuan menengah, dan sebagian kecil atau 23 persen lainnya hanya kemampuan rendah. Apabila standar kemampuan tinggi ini digunakan sebagai syarat institusional birokrasi kepariwisataan untuk memenangkan kompetisi global dan menjadi ukuran sukses penyelenggaraan *good governance,* maka terlihat betapa realitas objektif birokrasi pariwisata kita masih jauh dari kesiapan yang dibutuhkan. Artinya hanya sebagian kecil daerah memiliki peluang yang relatif baik untuk menembus pasar global dan menjalankan *good governance* tadi.

Kedua, ternyata kemampuan birokrasi pariwisata tidak saja berbeda secara nasional tetapi juga di tingkat provinsi.

Hal ini tampak dari data yang menunjukan bahwa tidak semua kabupaten/kota dalam setiap provinsi terwakili dalam kelompok daerah yang kemampuan birokrasinya tinggi. Perbedaan tersebut diduga terkait dengan realitas sejauhmana sektor pariwisata memperoleh skala prioritas yang tinggi dalam pembangunan daerah setempat.

Ketiga, menarik untuk diamati bahwa tidak satupun dari 9 Kabupaten dan kota di Provinsi Bali yang birokrasi pariwisatanya memiliki kemampuan tinggi. Bali, atau lebih khusus lagi kabupaten seperti Tabanan, Gianyar, Bangli, Jembrana, dan Buleleng, yang memiliki sejarah kepariwisataan yang cukup lama (Noronha, 1979; Vickers, 1996) ternyata kemampuan birokrasi Dipardanya masih di bawah beberapa kabupaten/kota di luar Bali yang sebaliknya justru tergolong "belum berpengalaman dalam bidang kepariwisataan" di tingkat nasional seperti Cianjur, Subang, atau bahkan Pare-pare. Fakta ini menjelaskan bahwa perjalanan sejarah cukup panjang di suatu daerah ternyata belum dapat menjadi suatu garansi bagi—atau paling tidak diikuti oleh—kemampuan birokrasi yang memadai dalam urusan kepariwisataan.

Keempat, dari 196 daerah tersebut hanya sekitar 20 persen (n=39) yang memiliki potensi tinggi di sektor kepariwisataan. Hal ini menunjukan sebenarnya hanya seperlima daerah tingkat dua di Indonesia yang berpeluang besar memasuki persaingan global, khususnya dalam urusan kepariwisataan. Lebih khusus lagi, Batam yang selama ini merupakan salah satu pintu masuk utama wisatawan mancanegara ke Indonesia ternyata tidak masuk ke dalam kategori daerah yang mempunyai potensi tinggi

dalam urusan kepariwisataan. Sebaliknya justru daerah yang sangat jarang disebut dalam wacana pariwisata nasional seperti Kota Bengkulu dan Kabupaten Serang terbukti berpotensi tinggi.

Kelima, ada kecenderungan bahwa potensi yang tinggi tidak berkolerasi positif dengan kemampuan birokrasi. Seperti ditampilkan dalam tabel di atas, hanya 22 daerah atau 11 persen yang memiliki potensi kepariwisataan yang tinggi sekaligus kemampuan birokrasi pariwisata yang tinggi pula. Di samping itu, tiga daerah sebenarnya mempunyai potensi tinggi dalam sektor kepariwisataan namun kemampuan birokrasinya tergolong rendah. Kemudian sekitar 5 persen daerah mempunyai kemampuan birokrasi tinggi tetapi potensi kepariwisataanya rendah. Daerah yang baik potensi maupun kemampuannya sama-sama rendah tercatat sebesar 13 persen.

PENUTUP

Temuan di atas menunjukkan bahwa secara umum sumber daya di sektor pariwisata nasional dan lokal masih memiliki banyak kelemahan. Meskipun pada tingkat nasional kebijakan pembangunan kepariwisataan sudah lama menegaskan pentingnya kesiapan daerah, terutama dalam rangka otonomi, tampaknya realitas di lapangan masih jauh dari harapan. Meskipun temuan ini tidak dapat dijadikan sebagai bahan untuk merampatkan (menggeneralisaikan) keadaaan birokrasi pemerintah didaerah saat ini, setidaknya ia memberikan petunjuk bahwa di tengah kebutuhan profesionalisme birokrasi pemerintha untuk menyongsong era perdagangan bebas atas hamper semua komoditas dan pelksanaan otonomi daerah,

sesungguhnya tersembunyi persoalan besar yang mau tidak mau perlu mendapat penanganan serius.

Dalam konteks ini, kemapuanbirokrasi untuk menangani urusan kepariwisataan belum terbukti memadai. Meskipun belum ada informasi dari hasil studi yang komprehensif untuk menemukan alsan mengapa hal itu terjadi, seacra hipotetik dapat diajukan penyebabnya, yakni faktor rekrutmen di kalangan birokrasi pariwisata. Diakui atau tidak, terbukti bahwa besar birokrat di lingkungan entitas birokrasi pariwisata daerah hampir tidak memiliki latar belakang kualifikasi pendidikan dan keahlian di bidang pariwisata. Sebagaimana umumnya di dunia birokrasi kita, rekrutmen dan karir pejabat sangat bergantung pada tingkat dan golongan, plus loyalitas pada atasan yang relevansinya dengan kompetensi amat kabur.

Oleh karena itu, bila benar sistem rekrutmen merupakan salah satu sebab masih terbatasnya kemampuan birokrasi memfasilitasi penyelenggaraan pariwisata daerah, maka menata sistem rekrutmen dan struktur baru merupakan keniscayaan. Penataan yang dimaksud bukan saja pada struktur organisasinya, melainkan struktur profesi birokrasi. Menetapkan standar kompetensi bagi aparatur birokrasi pariwisata di berbagai level semestinya juga menjadi agenda mendesak bagi peningkatan kapasitas SDM di tingkat birokrasi. Sambil tentu saja menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan dengan modus dan materi yang relevan.

Di era otonomi daerah ini, pemerintah daerah memiliki keperluan untuk mengagendakan peningkatan birokrasinya. Hanya dengan pengagendaan dan kerja keras untuk

meningkatkan kemampuan ini kinerja kebijakan pariwisata yang sudah menggembirakan bisa dipertahankan.

DAFTAR PUSTAKA

De Kadt, E. (1979). Tourism Passport to Development? Perspectives on The Social and Culture Effect of Tourism in Developin Countries. Washington D.C.: Diterbitkan untuk the World Bank and Unesco oleh Oxford University Press.

Deparsenibud. (2000). Rencana Teknis Standar Klarifikasi Otonomi Daerah Tingkat II Urusan Kepariwisataan. Laporan Penelitian.

J, B. (1996). New Direction in This World Tourism. Annals of Tourism Research Vol.23 No.1 Tahun 1996, 48-70.

UGM, D.-P. (1999). Penyerapan Tenaga Kerja Sektor Parpostel Sampai Pelita VI dan Rencana Penyerapan Pelita VII pada Sektor Parsenibud. Laporan Penelitian.

2
Problema dan Kebijakan Perumahan di Perkotaan

Ambar Teguh Sulistiyani

Kota besar memiliki medan pengaruh yang luas terhadap wilayah sekitarnya (Gilbert dan Gugler, 1996:1). Investasi swasta, baik nasional maupun asing ikut memainkan peranan penting dalam menstimulasi pertumbuhan kota. Akhirnya muncul kota-kota primasi dan kota-kota metropolis yang mejadi pusat segala kegiatan. Aktivitas produksi dengan pusat-pusat industri yang besar, transportasi, pusat pembelanjaan, kegiatan sektor pemerintah dan sebagainya digelar di kota-kota tersebut.

Berbagai fasilitas penduduk termasuk kawasan permukiman akan tergerus sejalan dengan semakin intensifnya pemanfaatan lahan kota untuk kawasan industri, perdagangan, pusat pemerintahan, dan proyek lainnya. Ini semua merupakan bukti nyata adanya pengalihan konsentrasi lahan yang semula digunakan untuk pemukiman kemudian beralih sebagai pemenuhan kebutuhan kota. Kawasan hunian terdesak menjadi terkonsentrasi di wilayah tertentu atau terpusat secara spasial.

Kota-kota primase cenderung melakukan penyerapan atau

aglomerasi banyak sumber yang dipergunakan untuk aktivitas produksi. Aglomerasi memunculkan disparitas terhadap wilayah tertentu, karena segala kekayaan telah disedot ke kota primasi. Disparitas tersebut dapat berupa, fasilitas, sumber daya alam, sumber daya manusia yang potensial, kawasan produktif, pendapatan perkapita, termasuk juga lingkungan. Kawasan yang dieksploitasi oleh kota primasi akan mengalami kerugian banyak hal. Implikasi lain yang adalah pengkonsentrasian penduduk pda wilayah tertentu, kapasitas tempat tinggal semakin menurun dan mengalami penyempitan lahan. Gelombang akselerasi dari problem-problem tersebut adalah harga tanah dan perumahan yang kian melejit. Rakyat yang berpenghasilan rendah atau pada batas *marginal* semakin tidak punya daya beli, sehingga rumah yang berstatus sebagai kebutuhan dasar menjadi tidak terbeli lagi. Rakyat miskin semakin terpuruk dalam pelbagai kesulitan, dan akhirnya menjadi penghuni *slum area*.

Devas dan Rakodi (1993) mengetengahkan bahwa 40-50% penduduk di dunia ketiga hidup di *slum era* dengan segala keterbatasannya. Kondisi tersebut merupakan lampu merah bagi negara-negara berkembang untuk segera melakukan segera melakukan perbaikan tarif hidup masyarakat agar dapat hidup layak, di samping merenovasi lingkungan disertai dengan menstimulasi masyarakat miskin untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak.

Penyedotan sumber daya termasuk tenaga kerja menimbulkan persoalan hunian dan kepadatan penduduk yang tidak terkendali. Munculnya kota-kota primasi, metropolitan pada suatu sisi telah mengubah lahan-lahan di perkotaan

menjadi pusat-pusat kegiatan produktif yang merangsang usaha di bidang ekonomi dan menyumbang kenaikan perkapita, namun di sisi lain juga telah merampas hak-hak hidup layak masyarakat setempat.

Kota sebagai bangunan fisik, mekanisme ekonomi, organisasi sosial, lingkungan dan satuan politik pemerintahan dapat dipengaruhi oleh pertumbuhannya dan urbanisasi (Hauser 1985:52). Kota sebagai mekanisme ekonomi telah mengubah orientasi dari agraris menuju industri. Mekanisme inilah yang menjadi tumpuan perubahan mata pencaharian penduduknya, sementara belum siap bekal keterampilan dan mental serta alat. Dengan demikian sekali lagi kota telah menghempaskan penduduknya ke dalam jurang kemiskinan akibat kehilangan mata pencaharian konvensional yang sudah dimiliki secara turun temurun. Mengubah orientasi kerja bukan merupakan masalah yang sederahana.

Berubahnya orientasi ekonomi kota kea rah industrial tersebut juga akan mengubah kebiasaan dan adat istiadat masyarakat. Tingginya harga bahan makanan pokok, kesehatan, pendidikan dan kebutuhan lainnya mengakibatkan nilai ekonomi menjadi semakin tinggi dan menjadi pertimbangan rasional masyarakat. Dengan demikian warga masyarakat yang semula hidup rukun damai dalam situasi kegotong-royongan yang dibingkai dengan kuatnya aspek sosial kemasyarakatan digantikan oleh budaya ekonomi yang bertolak belakang karakternya. Ikatan tradisional mulai mengendur, kemudian digantikan dengan perilaku ekonomi yang lebih agresif, kompetitif, mengabdi pada efisiensi dan efektivitas, *profit*

seeking, untuk dapat mengejar nilai rupiah semakin banyak, sehingga dapat memenuhi kebutuhannya. Dengan demikian kota sebagai organisasi sosial tidak lagi didominasi oleh nilai *paguyuban* yang khas, kekerabatan maupun gotong royong dan tolong menolong. Nilai-nilai kian surut dan digantikan dengan hubungan yang berpola ekonomis. Dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan kota menyebabkan memudarnya kekuatan nilai-nilai sosial kekerabatan, dan menggugurkan ikatan sosial masyarakat.

Kota sebagai lingkungan telah mengalami banyak perubahan. Bangunan megah memaksa penduduk menyingkir ke kawasan lain. Apabila tetap bertahan di lingkungan seperti itu tentunya kesulitan untuk mencari nafkah jika hanya dengan keterbatasan bekal yang dimiliki. Pesimisme masyarakat muncul ketika di sekitar pemukiman bertumbuhan bangunan sementara tidak cukup modal dan kemampuan untuk mengimbanginya. Dilihat sebagai kesatuan ekologis kota menjadi kurang seimbang, sehingga kurang nyaman untuk tempat tinggal.

PEMUKIMAN

Faktor ekonomi merupakan faktor dominan pendorong urbanisasi di Indonesia. Bahkan di negara-negara berkembang pada umumnya alasan ekonomi ini menjadi kekuatan yang luar biasa yang mendorong munculnya urbanisasi subsisten. Mereka bermigrasi untuk sekedar memenuhi kebutuhan hidup sehingga dapat bertahan hidup saja (*survive*), bukan untuk memperjuangkan keinginan yang lebih tinggi, yaitu memperbaiki taraf hidup yang lebih baik (Danisworo, 1986:57). Lubis dan

Sambodo (1994:219) mengatakan, proses urbanisasi seperti inilah yang memperbesar kesenjangan antara desa dan kota. Sementara kota berkembang dengan modernisasi ekonomi, desa tidak mengalami modernisasi dan industrialisasi sektor tersier.

Proporsi penduduk kota terus bertambah. Data yang diketengahkan oleh Salim (dalam Budihardjo, 1984:212) memperlihatkan, pada tahun 1960-an penduduk kota hanya 15% dari seluruh penduduk Indonesia. Satu dekade kemudian penduduk kota sudah mencapai 20% dari seluruh penduduk kota terus mengalami pertumbuhan sampai mencapai lebih dari 30% pada tahun 1990 dan diperkirakan akan mencapai 40% pada tahun 2000 dari seluruh penduduk Indonesia. Dalam 3 dasawarsa yaitu dari tahun 1970 hingga 2000 penduduk kota telah berlipat yaitu dari 20% menjadi 40%. Data tersebut menunjukan gejala sangat serius terlebih-lebih bila dibandingkan dengan kapasitas kota dalam penyediaan tempat tinggal serta fasilitas yang memadai. Stilwell (1995) berpendapat, perkembangan penduduk kota, terutama di negara-negara sedang berkembang merupakan manifestasi yang nyata dari era revolusi perkotaan. Dampak lanjutnnya adalah semakin menurunnya kuaitas hunian di perkotaan.

Penduduk yang tidak mampu menjangkau perumahan layak akhirnya akan terdampar di kawasan kumuh yang akhirnya memperluas *slum area*. Lonjakan jumlah pendatang yang tidak tertampung atau tidak mampu menjangkau fasilitas perumahan yang memadai menyebabkan kesemrawutan kota; semakin banyak yang menggunakan pinggir-pinggir jalan, kolong jembatan, sisi-sisi pinggir rel kereta api sebagai alternative tempat

tinggal. Kawasan kumuh pun menjadi bertambah dari tahun ketahun. Yudohusodo dan Salam (1991:2) mengungkapkan, kota seperti Jakarta pada tahun 1989 memiliki *slum area* seluas 4.481,6 ha, dengan penghuni 2.377.000 jiwa (26%), Bandung 402 ha, dengan penduduk 205.465 jiwa (20%), Semarang 2.224 ha, dengan penduduk 438.688 (22%) dan Surabaya 2.196 ha, dengan penduduk 900.870 jiwa (25%).

Rendahnya kualitas pemukiman merupakan bagian yang serius sehingga harus mendapatkan perhatian. Kualitas hunian yang sangat buruk dapat menimbulkan terancamnya jiwa manusia, karena bagaimanapun kualitas kesehatan seseorang juga ikut ditentukan oleh bagaimana kualitas tempat tinggalnya. Bahkan akibat buruk ini tidak terlokalisir pada komunitas yang menempati kawasan kumuh, namun juga akan berpengaruh pada lingkungan sekitarnya.

Pertumbuhan penduduk di perkotaan idealnya harus diimbangi dengan daya tamping pemukiman. Jenis perumahan yang ditawarkan hendaknya perumahan yang harganya terjangkau oleh masyarakat miskin. Kebijakan perumahan dengan harga terjangkau masyarakat miskin selayaknya harus diutamakan, di samping penyediaan *real estate* yang diperuntukkan bagi masyarakat mampu, mengingat pertimbangan banyaknya jumlah kaum urban yang dilatarbelakangi oleh kemampuan ekonomi yang sangat rendah.

Kebutuhan perumahan sebagai akibat urbanisasi yang tak terkendali lebih banyak menimbulkan peningkatan permintaan potensial akan perumahan tetapi bukan permintaan efektif. Sifat permintaan potensial adalah bahwa secara riil orang

membutuhkan rumah sebagai tempat bernaung, tetapi mereka tidak mempunyai daya beli yang memadai. Sedangkan permintaan efektif adalah kebutuhan akan rumah yang disertai dengan daya beli yang seimbang. Kedua jenis permintaan ini masing-masing mempunyai permasalahan tersendiri. Apabila sekelompok orang memerlukan sarana tempat tinggal, tetapi mereka tidak mempunyai kemampuan untuk menjangkau, maka ini menjadi picu munculnya *slum area*. Di sisi lain sekelompok orang yang memerlukan sarana tempat tinggal disertai kemampuan yang memadai untuk menjangkau, juga belum tentu selalu dapat terpenuhi, mengingat keterbatasan perumahan yang tersedia.

Tuntutan kebutuhan akan tempat tinggal yang layak huni tidak saja memenuhi standar kuantitas, namun juga harus memenuhi standard kualitas, sebab rumah harus menjadi tempat tinggal yang nyaman, layak dan aman. Di samping itu kebutuhan akan rumah berkaitan dengan tingkat kepuasan seseorang. Nirwono dan Hidayat dalam Blaang (1986:18) mengetengahkan empat tingkat kebutuhan rumah diukur dari tingkat kepuasan, yaitu: *Pertama*, kebutuhan untuk bernaung (*shelter)* dan rasa aman (*security)*. *Kedua,* kebutuhan badaniah (*physiological needs)*. *Ketiga,* kebutuhan sosial (*social needs)*. *Keempat,* kebutuhan estetis (*aesthetic needs)*. Kualifikasi perumahan seperti telah dipaparkan di muka, selaras dengan fungsi rumah sebagai tempat tinggal dan pusat kegiatan budaya manusia yang memberikan perlindungan secara fisik, sehingga terhindar dari panas dan hujan, juga memberikan rasa aman dan kenyamanan. Apabila ditelusuri lebih mendalam perumahan berkedudukan sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia dan pengejawantahan

diri, baik sebagai insan pribadi maupun sebagai satu kesatuan bersama dengan lingkungannya. Status dasar kebutuhan dasar akan perumahan tersebut bersifat struktural yang merupakan bagian dari kehidupan bagian dari kehidupan dan kesejahteraan rakyat.

DEGRADASI LINGKUNGAN

Perumahan bukan sekedar sarana hunian belaka. Rumah memiliki hubungan erat secara struktural atas suatu kawasan tertentu. Ketertarikan rumah dengan lahan tempat rumah tersebut didirikan menjadi sebuah kondisi yang mutlak terjadi. Rumah yang ideal adalah rumah yang memenuhi persyaratan teknis dan kesehatan serta menempati lingkungan yang sehat. Berpijak dari konteks kawasan maka analisis perumahan akan selalu diwarnai oleh perdebatan tentang bagaimana tata ruang, pemeliharaan sanitasi lingkungan dan penyediaan fasilitas umum dapat disinkronkan. Keberadaan perumahan tidak terpisah dari suatu kawasan atau wilayah. Di samping itu prasyarat perumahan harus memenuhi tuntutan kesehatan dan penataan yang baik.

Keberadaan perumahan yang melekat pada suatu kawasan, berarti secara mutlak rumah berdiri membutuhkan lahan. Guna terpenuhi persyaratan perumahan yang memadai dan lingkungan yang baik maka sebuah rumah memerlukan lahan yang cukup. Sementara itu penyediaan lahan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan perumahan semakin sempit. Khususnya di perkotaan permasalahan serupa menjadi semakin menonjol dari waktu ke waktu seiring dengan kebutuhan pertumbuhan

perkotaan itu sendiri.

Pertumbuhan perkotaan yang ditandai dengan bertambahnya keperluan fasilitas kota baik secara kuantitatif maupun kualitatif dan keanekaragamannya juga harus ditopang dengan lahan yang cukup luas. Pada saat kedua permasalahan ini muncul, yaitu problem lahan dan lahan untuk sarana dan prasarana kota ini dipermukaan secara serentak maka akan menjadi semakin kritis. Bagaimanapun kedua kebutuhan yang salinv bersebrangan ini memiliki modus yang sama, dengan demikian lahan yang dibutuhkan menjadi semakin luas. Pertumbuhan kota yang pesat membutuhkan lahan yang luas untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pusat kegiatan kota, seperti prasarana jalan, pusat-pusat industri, mall, supermarket, jaringan transportasi, terminal, pasar, hotel, kawasan pusat pemerintahan dan masih banyak lagi. Fenomena ini semakin memperjelas apa yang disampaikan oleh Prawirosumantri dalam Blaang (1986:73), "perumahan mempunyai hubungan dengan perkembangan kota." Sehubungan dengan teori pertumbuhan kota dan pengaruh yang ditimbulkannya dapat diwakili oleh terjadinya perubahan-perubahan morpologis yang telah melanda sudut-sudut kota, bahkan menyita hampir semua tempat strategis untuk dijadikan pusat-pusat kegiatan kota.

Perubahan morpologis yang dimaksudkan adalah terjadinya pergeseran fungsi suatu lahan yang semula berupa tanah lapang, persawahan, pekarangan atau bahkan kawasan perumahan kemudian digusur dan dipergunakan untuk mendirikan gedung-gedung seperti kawasan wisata, perusahaan, pusat pembelanjaan dll. "Jakarta, misalnya dalam dekade terakhir ini

terpaksa harus merelakan lenyapnya sekitar 30.000 ha tanah pertanian/perkebunannya yang sangat berbahaya, ditelan oleh pembangunan." (Siahaan, 1986:62). Penggusuran pemukiman penduduk bahkan sering dilakukan untuk sekedar memenuhi tuntutan pembangunan pusat-pusat kegiatan. Banyak rumah tempat tinggal berubah fungsi menjadi perkantoran dan atau pusat-pusat pembelanjaan, ruang-ruang terbuka, bahkan kawasan yang hijau terpaksa menciut lantaran didesak oleh gedung-gedung komersial. Memang sulit untuk dielakkan terjadinya pembangunan-pembangunan prasarana dan sarana kota untuk memenuhi kebutuhan kegiatan kota, meskipun di balik kepentingan pembangunan fisik kota tersebut, ada kepentingan masyarakat yang jauh lebih urgen telah dikobarkan.

Resiko yang muncul akibat pembangunan fisik kota adalah anggota masyarakat kehilangan tempat tinggal, sementara ganti rugi yang diberikan baik oleh pemerintah atau pihak swasta yang berkompeten, seringkali tidak memadai untuk mendapatkan tempat tinggal yang baru. Banyak kasus yang terjadi berupa pemaksaan kepada masyarakat untuk menyerahkan tempat tinggal dan lahan satu-satunya yang dimiliki untuk dijadikan sebagai arena proyek, yang sesungguhnya belum tentu manfaatnya bagi masyarakat. Bahkan di kampung-kampung atau kawasan yang tertimpa proyek, acapkali terjadi demo menuntut ganti rugi yang memadai. Fenomena ini memperlihatkan, ada perbenturan kepentingan antara mempertahankan lahan perkampungan di tengah-tengah kota atau membiarkan pertumbuhan kota dengan segala konsekuensinya termasuk mengorbankan lahan pemukiman penduduk untuk kepentingan

pembangunan pusat-pusat kota. Sementara pembangunan fisik kota yang pesat akan memunculkan semakin menciutnya kawasan pemukiman, di samping menguatnya sektor idustri, bisnis yang justru mengakibatkan polusi dan degradasi lahan akibat pencemaran. Kondisi-kondisi tersebut bagaimanapun secara tidak langsung telah menurunkan kualitas hidup, yaitu menghilangkan satu komponen kebutuhan dasar masyarakat berupa **tempat tinggal yang layak.** Dengan demikian pembangunan perumahan yang semakin rumit dan dilematik, karena berhadapan dengan pertumbuhan kota itu sendiri.

Kota-kota di negara sedang berkembang menghadapi problem serupa (keterbatasan lahan untuk pemukiman), bahkan permasalahannya semakin meluas dengan adanya faktor lain. Problem lainnya berupa perumahan yang tidak layak huni, lingkungan yang telah terdegradasi akibat pengolahan limbah yang kurang sempurna, munculnya rumah-rumah liar (*squatter*), dan kawasan kumuh yang semakin meluas. Perumahan yang tidak layak huni bermunculan di mana-mana, merupakan pemandangan yang kurang sedap, di tengah kota yang gemerlapan, sekaligus merupakan potret ketimpangan antara si miskin dan si kaya. Hal ini disebabkan oleh beberapa masalah, *pertama* faktor masyarakat sendiri yang tidak mampu, karena penghasilan rendah atau *marginal,* sehingga tidak mampu menjangkau harga murah layak yang semakin mahal dari waktu ke waktu. *Kedua,* faktor keterbatasan penyediaan rumah yang layak dengan harga yang murah.

Udara yang polutif dan lingkungan tercemar akibat tidak adanya sarana pembangunan limbah yang tidak sempurna

telah menurunkan kualitas pemukiman. Kawasan industry mestinya dilengkapi dengan sarana dan prasarana pengolahan dan pembuangan limbah yang memadai. Dengan demikian lingkungan akan lebih terpilahara, polusi juga dapat dikendalikan, dan lahan tidak tercemar. Selain limbah industri juga limbah domestic penduduk harus diperhitungkan, agar tidak menambah polusi dand degradasi tanah di perkotaan.

Limbah domestic penduduk Jakarta diperkirakan 10 kg/orang/hari, sehingga Jakarta menghasilkan 80-ton sampah perhari. Pola ini tampaknya diikuti kota-kota besar lain di Indonesia seperti Surabaya, Semarang, Medan dan Ujung Pandang. Beberapa kota besar akan terancam oleh sampah padat dan cair dari Rumah Tangga. Sementara itu ia menambahkan sekitar 6000 pabrik di Jawa barat mencemari lingkungan. Dari jumlah tersebut yang baru sempat diteliti sebanyak 1000 industri, 146 belum mempunyai Unit Pengelolaan Limbah. Sisanya memiliki UPL tetapi tidak efektif atau tidak dioperasionalisasikan. Penumpukan sampah padat di kota diperburuk dengan kurangnya fasilitas lokasi pembuangan sementara (TPS) maupun lokasi pembuangan akhir (TPA). Bahkan TPA justru menimbulkan pencemaran lijit (cairan) yang keluar dari tumpukan sampah dan merembes masuk ke air tanah. (Lubis dan Sambodo: 1994;224). Sedangkan imbas lingkungan yang polutip akan dapat menyengsarakan masyarakat sekitarnya. Tercemarnya tanah, udara dan air dengan adanya kandungan partikel-partikel yang melebihi kapasitas normal, apabila dikonsumsi akan dapat meracuni, atau dapat terjangkit penyakit.

Selain pencemaran yang meluas akibat dari sistem pengelolaan sampah padat dan cair, tumbuhnya perumahan liar di perkotaan ikut menandai degradasi tanah. Rumah-rumah liar yang bermunculan di sudut-sudut kota, di sepanjang rel kereta api, pinggir-pinggir jalan dan sungai, telah menandai betapa degradasi lingkungan perkotaan telah mencapai tingkat serius. Masyarakat miskin baik yang melakukan urbanisasi ke kota, maupun penduduk asli yang tergusur oleh pembangunan fisik kota, akan terpinggirkan. Karena sulitnya memperoleh pendapatan yang memadai, masyarakat menjadi sulit untuk memperoleh perumahan layak untuk bertempat tinggal. Rumah liar adalah merupakan alternative yang mudah dan murah untuk dijangkau. Jalan pintas yang dapat ditempuh oleh masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan adalah mengakses lahan yang terbatas, untuk mendirikan bangunan non permanen, seperti rumah kardus, "gedeg" (bamboo), seng atau sejenisnya.

Pilihan yang cukup moderat tentunya dengan memfasilitasi kedua kepentingan baik penyediaan lahan pemukiman maupun pertumbuhan fasilitas kota, dengan diimbangi tindakan pengendalian, baik pengendalian pertumbuhan penduduk maupun pertumbuhan kota. Khususnya urbanisasi harus dikendalikan mengingat daya tampumh kota yang sangat terbatas. Pengendalian tersebut dilakukan dengan cara pembangunan di pedesaan. Pembangunan yang dilakukan secara merata hingga di pedesaan akan tersedia sarana dan prasarana, yang dapat merangsang pertumbuhan sektor perekonomian

di pedesaan. Kebijakan ini dapat mengurangi kekuatan *push factor,* karena dimungkinkan terciptanya lapangan kerja baru. Dengan sarana dan prasarana yang memadai di desa, masyarakat dapat lebih mudah melakukan aktivitas perekonomian, seperti pengangkutan hasil bumi ke kota atau ke daerag lain. Semangat dan harapan baru akan menguat dengan tersedianya prasarana dan sarana yang memadai di desa, sehingga masyarakat dapat memaksimalkan kegiatan perekonomian. Sarana dan prasarana yang lebih baik dapat menggerakan roda perekonomian di banyak bidang, sehingga tercipta diversifikasi di bidang perekonomian misalnya; pertanian, industri kecil, dan *home industry* sehingga memungkinkan terciptanya sentra industri. Di samping itu dengan adanya prasarana jalan dan sarana transportasi desa akan terbuka, sehingga mudah untuk dijangkau oleh pihak lain.

Pengendalian pertumbuhan kota cukup penting dilakukan agar keseimbangan tetap terpelihara. Untuk mengendalikan pertumbuhan perkotaan perlu adanya *site planning* yang jelas. Ke arah mana kota akan dikembangkan harus direncanakan, sehingga akan tampak pola pertumbuhannya. Perencanaan kota hendaknya dapat memberikan solusi terbaik baik pertumbuhan kota secara seimbangn dengan tetap memberikan jaminan terhadap kebutuhan masyarakat akan tempat tinggal yang layak. Sangat ironis sebuah kebijakan yang hanya berpihak kepada kepentingan fasilitas kota, dengan mengorbankan aspek masyarakat, seperti dikatakan Simmie dan Saunders (dalam Gilbert dan Gugler, 1996: xxi).

TIPOLOGO DAN KESENJANGAN

Dari segi kualitas fisikal, perumahan di perkotaan dapat digolongkan menjadi: (a) rumah mewah baik yang berada di tengah kota maupun kawasan *real estate,* biasanya berukuran besar, konstruksi bangunan baik dan disertai aksesori menarik serta fasilitas lengkap; (b) perumahan sederhana; dan (c) perumahan sangat sederhana, dengan kualitas bangunan pada umumnya tidak begitu baik, ukuran sedang atau kecil, aksesori dan fasilitas terbatas/sangat terbatas.

Dilihat dari aspek kesehatan rumah dapat dibedakan menjadi rumah sehat, kurang sehat dan tidak sehat. Biasanya tipe rumah mewah, sederhana ataupun sangat sederhana pembangunannya telah mempertimbangkan aspek kesehatan, baik pengaturan pencahayaan maupun sirkulasi udara. Contoh rumah yang tidak sehat adalah perumahan liar (*squatter*) di kawasan kumuh. Baik dilihat dari kualitas bahan bangunan, penataan, maupun lingkungannya, perumahan ini sangat tidak memenuhi tuntutan kesehatan sebuah tempat tinggal.

Tipe lainnya dilihat dari ijin bangunan dapat dibedakan menjadi dua yaitu rumah yang memiliki IMB dan ada perumahan spontan (tidak memiliki ijin bangunan). Tipologi rumah yang lain adalah berdasarkan kapasitasnya dibedakan menjadi *condominium* yaitu perumahan susun yang mewah, sedangkan rumah susun yang lebih sederhana misalnya *flat*. Sedangkan tipologi terakhir dilihat dari status pemilikan rumah, dibedakan menjadi rumah milik pribadi, Hak Guna Bangunan (HGB) dan rumah sewa.

Terbukti bahwa tipologi perumahan di perkotaan sangat

variative meliputi tipe rumah mewah, baik yang berada dalam perkampungan maupun berada dalam komplek perumahan mewah, rumah sederhana, rumah sangat sederhana sampai dengan perumahan yang tidak layak huni. Di pusat-pusat kota hampir dipadati oleh rumah-rumah mewah dengan ukuran besar dan penuh aksesori, berdiri di antara gedung-gedung bertingkat. Bangunan rumah sederhana dan sangat sederhana dengan pelbagai ukuran, berdiri baik di tengah kota maupun kawasan perumahan yang didirikan oleh pada pengembangan. Tidak jarang perumahan yang jauh daris segala persyaratan bangunan baik secara teknis maupun kesehatan seperti rumah liar yang marak menghiasi sepanjang sungai, rel kereta api, pinggiran-pinggiran kota yang membentuk kawasan kumuh. Perumahan ini tidak memiliki kondisi yang baik di segala bidang, sangat kotor dan rentan terhadap penyakit. Bangunan semacam ini adalah bangunan yang paling rendah kualitasnya dan merupakan bentuk terpuruk dari tipe rumah di atas.

Dari sekian bangunan perumahan, ada perumahan yang dibangun secara legal dan ada yang *illegal,* bahkan kadang-kadang menempati tanah negara, bangunan yang tidak memiliki IMB sering disebut sebagai perumahan spontan. Perumahan spontan ini merupakan salah satu manifestasi dari mahalnya harga tanah, dan pengurusan ijin mendirikan bangunan. Tipe perumahan lainnya yang dapat dihuni secara kolektif, mampu menampung sejumlah besar keluarga pada suatu tempat biasanya berupa *condominium* atau *flat*. *Condomminium* merupakan rumah susun yang mewah dengan konstruksi yang bagus, dilengkapi dengan fasilitas memadai dan aksesori yang menarik, sedangkan flat

adalah rumah susun yang bertipe sederhana, dengan harga relatif terjangkau. Tipe ini sangat cocok untuk kawasan kota yang relative terbatas lahan pemukimannya.

Di antara tipologi perumahan tersebut di atas, penulis tertarik untuk membahas perumahan-perumahan yang kurang layak huni sebagai indikasi kemiskinan sekelompok masyarakat sehubungan dengan pertumbuhan kota. Sebagaimana dikatakan oleh Gilbert dan Gugler (1996), "Pertumbuhan perkotaan dapat mereduksi peluang-peluang golongan miskin untuk kedua penulis ini sangat menarik dan kritis di dalam menanggapi isu munculnya degradasi pemukiman dalam konstelasi pertumbuhan yang melanda banyak kota yang berlangsung secara cepat.

Berdasarkan diskusi di atas terlihat bahwa prototipe perumahan di kota memang cukup beragam, ada rumah mewah dan gemerlapan yang mewakili kalangan *the have* dan tentunya hanya milik lapisan kecil masyarakat kota. Sedangkan tipe lain adalah perumahan spontan yang sesungguhnya tidak selalu hanya miliki orang miskin saja, kadang-kadang orang kaya juga memanfaatkan tanah milik negara tanpa ijin atau membangun tanpa IMB. Dari sekian banyak tipe rumah ternyata yang paling mengesankan adalah kehidupan masyarakat miskin yang hidup diantara rumah gubug, kardus, seng, dll, sebagai suatu segmen masyarakat miskin yang harus menanggung resiko terbesar atas dampak lingkungan kota.

Dengan menampilkan beberapa indikator untuk mendeskripsikan tipologi perumahan di perkotaan akan dapat dilihat porsi terpenting yang harus diperhatikan dalam pengambilan kebijakan di bidang perumahan, khususnya

di perkotaan. Kebijakan perumahan dimaksudkan mampu menjawab permasalahan khususnya perumahan kaum miskin, dan bukan sebaliknya justru menyudutkan kaum miskin ke dalam permasalahan yang semakin pelik.

KEBIJAKAN YANG KOMPREHENSIF

Telah banyak kebijakan yang digulirkan oleh pemerintah berkenan dengan masalah perumahan, tetapi hingga sekarang kebijakan itu belum mampu mengatasi problem perumahan secara tuntas. Kebijakan perumahan dari pelita ke pelita dapat ditelusuri sebagai berikut; pada Pelita I kebijakan pembangunan di bidang perumahan adalah berupa pembangunan perumahan percontohan. Disusul pada Pelita II dengan diluncurkannya Keppres No. 35 tahun 1974 dengan membentuk Badan Kebijakan Perumahan Nasional dengan substansi pokok; *pertama,* pendirian perumahan umum (perum), pembangunan perumahan nasional (perumnas) yang kemudian diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1974; *kedua,* usaha kredit kepemilikan rumah yang dikenal dengan KPR/Bank Tabungan Negara (BTN); *ketiga,* program pembangunan perumahan oleh sektor swasta melalui usaha-usaha *real estate* atau dikenal dengan nama *Real Estate* Indonesia. Pada Pelita III kebijakan lebih ditekankan pada etika yaitu asas keterjangkauan dan pemerataan perumahan, di samping itu dilengkapi dengan Program Perbaikan Kampung (*Kampung Improvement Program/ KIP*), melalui perintisan perbaikan lingkungan perumahan kota, sedang dan besar. Pada Pelita IV kebijakannya diarahkan pada peningkatan pembangunan perumahan rakyat sebagai

kebutuhan dasar manusia yang berwawasan perumahan dan pemukiman sebagai satu kesatuan fungsional. (Siahaan, 1986:62). Kemudian pada Pelita V kebijakan diarahkan pada peremajaan pemukiman kota, dengan Inpres No.5/90, penataan ruang dengan UU No.24/92 dan Perumahan serta pemukiman dengan UU No.4/92. (Marsono, 1995: 16-17). Di samping itu sangat banyak produk kebijakan yang telah dibuat untuk perumahan ini. Secara umum ada 51 produk kebijakan yang mengatur tentang perumahan, terdiri atas 5 Undang-undang, 7 Peraturan Pemerintah, 5 Keppres, 1 Inpres, 1 Peraturan Presidium Kabinet, 1 Kepmen Bidang Ekonomi dan Keuangan, 6 Kepmen Perumahan Rakyat, 7 Kepmen Pekerjaan Umum, 1 Keputusan Dirjen Cipta Karya, 1 Kepmen Keuangan, 1 Kepmen Koperasi, 8 Peraturan/Permendagri, 1 Peraturan Badan Pertanahan Nasional, 1 Keputusan Badan Kebijakan Perumnasd dan 7 Keputusan Khusus Ibukota Jakarta. (Marsono, 1995: v-xv).

Di antara kebijakan tersebut di atas yag paling menyentuh permasalahan perumahan di perkotaan khususnya lokasi-lokasi kumuh adalah kebijakan KIP, karena kebijakan ini selain memperhatikan konstruksi, bentuk dan penataan bangunan perumahan juga memperhatikan kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan, serta keseimbangan. Program tersebut merupakan perwujudan dari idealism menciptakan perumahan dan kawasan yang tertata di perkotaan. Dari program ini dapat direalisir perintisan perbaikan lingkungan perumahan kota yang meliputi ratusan kota kecil, sedang dan besar dari Pelita I dan V. Pada Pelita I dan II pelaksanaan program percontohan,

dilanjutkan Pelita III dan IV berhasilkan melaksanakan perbaikan pada 679 kota, dengan 24,4 juta jiwa yang dilayani melalui proyek ini, yang meliputi areal 74.000. Sedangkan pada Pelita V dapat menjangkau 300 kota dengan areal tanah 8.000 ha. (diolah dari Marsono, 1995:14-15). Tentu saja dari sejumlah tersebut baru merupakan sebagian kecil dari sejumlah wilayah sasaran yang seharusnya ditangani.

Ada beberapa pemikiran yang dapat menyokong kebijakan perumahan di perkotaan. *Pertama* manajemen pembangunan dengan merumuskan kebijakan perumahan yang menyeluruh dan terpadu, dengan mempertimbangkan aspek-aspek lingkungan fungsional, potensi, dana dan daya, peningkatan ekonomi dan tata ruang serta tata guna tanah. *Kedua,* pendekatan etis pembangunan dengan mempertimbangkan asas keterjangkauan, diferensiasi subsidi, diferensiasi program sehingga dapat mencakup pelbagai permasalahan di semua kalangan masyarakat, dan asas pemerataan penyebaran perumahan. *Ketiga* pendekatan teknis, pembangunan perumahan secara bertahap, terus menerus, dengan teknologi tepat guna, dan tepat sasaran. *Keempat,* pendekatan sosiologis, dengan pertimbangan aspek kemasyarakatan yang memiliki kultur yang hendaknya dipertimbangkan dalam membuat *site planning*.

Aspek teknis yang seharusnya diperhatikan dalam kebijakan perumahan selanjutnya akan mengarahkan kebijakan perumahan pada: *Pertama*, penyediaan lahan perumahan di perkotaan yang cukup dengan perencanaan tata kota terpadu dan pola pertumbuhan kota yang tepat, sehingga tidak mengurbankan pemukiman penduduk. *Kedua,* memperbanyak

pembangunan perumahan rakyat yang memenuhi persyaratan teknis dan kesehatan serta terjangkau oleh lapisan masyarakat bawah dan berpegang pada asas pemerataan. *Ketiga,* program perbaikan lingkungan dan program pemugaran serta perbaikan kampung perlu digalakkan. *Keempat,* peningkatan produksi bahan bangunan dengan kualitas baik dan harga terjangkau. *Kelima,* kebijakan sektor lain yang dapat mendukung kebijakan perumahan harus dicanangkan, seperti; kebijakan pengendalian arus urbanisasi dengan menggalakan pembangunan kawasan pedesaan sehingga dapat memperkecil kekuatan daya dorong untuk berpindah ke kota, kebijakan-kebijakan yang menampung massa transisional pedesaan yang mampu mengakumulasi potensi pedesaan, misalnya industry pertanian dan pengolahan hasil pertanian, *home industry,* dengan demikian tercipta diversifikasi (penganekaragaman) perekonomian yang disertai akibat strategis berupa tumbuhnya lapangan kerja baru, peningkatan produktivitas pedesaan dan peningkatan taraf hidup masyarakat. *Terakhir* perlu adanya kebijakan penyediaan perumahan yang lebih berorientasi pada masyarakat kurang mampu di perkotaan, dengan mempertimbangkan aspek keterbatasan lahan tetapi perumahan tersebut tetap mempunyai daya tamping yang besar. Keterbatasan lahan di kota mengakibatkan pembangunan perumahan dengan pola horizontal kian sulit.

Oleh karena itu harus dicari alternatif pengembangan bangunan secara vertical. Bangunan seperti *flat, mall system* dan *communal house* mempunyai daya tampung besar dan sangat cocok untuk lahan yang terbatas. Di samping itu dapat juga

membangun rumah-rumah sewa yang dapat menampung banyak orang. Pada prinsipnya *flat, mall system* mempunyai bentuk fisik yang sama, yaitu berupa rumah susun yang berdaya tampung banyak. Perbedaan antara keduanya hanyalah terletak pada pengaturan pemanfaatan ruang dalam sebuah bangunan. Pada *flat*, pemanfaatan secara murni untuk tempat tinggal, sedangkan pada *mall system* pemanfaatan ruang dilakukan secara tepadu. Blok-blok rumah susun tersebut dipergunakan untuk penyediaan barang keperluan sehari-hari, perkantoran dan tempat praktek untuk bidang-bidang pelayanan professional, sekolah dan tempat bermain. Stuktur rumah susun yang multiguna ini dapat lebih menarik karen orang yang tinggal di dalamnya dengan mudah memperoleh kebutuhan dan kepentingannya, tanpa harus ke luar dari lingkungannya. Ini lebih efisien dan menghemat biaya. *Mall System* menurut Budiharjo (1984:203) diarahkan pada terciptanya sebuah lingkungan yang swasembada (*self-contained social structure)*. Dengan pembagian ruang tersebut di atas maka tersedia ruang komersial yang menyediakan barang kebutuhan sehari-hari dan sekaligus memberikan lahan kerja. Sedangkan ruang terbuka antar blok rumah dapat dipergunakan juga sebagai tempat pedagang kaki lima yang tidak terlalu memakan tempat.

Communal House adalah bangunan tempat tinggal yang dirancang dapat menampung banyak penghuni tetapi dalam hal ini lebih memperhatikan segi budaya masyarakatb yang menempati rumah tersebut. Dengan demikian desain dibuat dengan melihat bagaimana budaya yang melekat pada masyarakat sasaran. Apabila yang dikehendaki sebagai sasaran adalah para urban dari desa, maka hendaknya memperhatikan budaya pada

umumnya yang berkembang di pedesaan, seperti komunikasi antar warga, pengasuhan anak, perkumpulan paguyuban dan sebagainya, hendaknya dapat diakomodasi, sehingga penghuni akan merasa nyaman tinggal di sini. Bentuk *communal house* akan sesuai apabila dimaksudkan untuk menyediakan tempat tinggal para urban yang masih kental budaya lokalnya. Konsekuensi terhadap pembangunan model rumah seperti ini adalah ia harus memberikan ruang untuk pertemuan agar kegiatan paguyuban dapat berjalan, dan tempat-tempat terbuka untuk pengasuhan anak.

Agar lebih dapat menarik minat, baik *flat, mall system* maupun *communal house* dapat dibangun dengan memperhitungkan aspirasi dari calon yang penghuni. Calon penghuni dipersilakan untuk melakukan pengembangan dan pengisian terhadap bangunan dengan variasi yang diinginkan, baik warna, aksesori, maupun penataan ruang dalam setiap blok rumah. Sesuatu yang seragam mungkin kurang menarik, karena tidak dapat memberikan kebebasan pemiliknya untuk menciptakan nuansa khusus di tempat tinggalnya.

Kebijakan-kebijakan perumahan di perkotaan dicanangkan tidak akan berhasil apabila tidak diimbangi dengan kebijakan di sector lain, seperti kebijakan kependudukan, pengendalian urbanisasi, dan pembangunan pedesaan dan diversifikasi ekonomi dan pembuatan *site planning* untuk dapat memperjelas pengembangan/pertumbuhan kota sehingga lebih terkendali. Keterbatasan lahan untuk kawasan pemukiman di kota akan dapat diatasi dengan kebijakan penyediaan perumahan di perkotaan yang lebih berorientasi pada pembangunan

perumahan vertikal mengingat. Dengan demikian alternatif yang dapat ditawarkan adanya *flat, mall system,* dan, *communal house*.

DAFTAR PUSTAKA

Blaang, C. Djemabut (1986). Perumahan dan Pemukiman sebagai Kebutuhan Pokok. Jakarta: Obor

Budiharjo, Eko (1984). Sejumlah Masalah Pemukiman. Bandung: Alumni.

Danisworo, Mohammad (1986). 'Urbanisasi Terbesar sebagai Upaya Pencegah Membengkaknya Kota Metropolitan'. Prisma, (3), hlm: 55-64.

Devas, Nick & Carole Rakodi, (1993). Managing Fast Growing Cities Approach to Urban Planning and Management in The Third World. New York: Longman Scientific and Technical.

Gilbert, Alan & Josef Gugler (1996). Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga. Alih Bahasa Ansori, Yogyakarta: Tiara Wacana.

Hauser, Philip M. (1985). Penduduk dan Masa Depan Perkotaan: Studi Kasus di Beberapa Daerah Perkotaan. Alih Bahasa: Masri Marif. Jakarta: Yayasan Obor.

Lubis, Rusdian & Widodo Sambodo (1994). "Masalah Pencemaran Lingkungan di Indonesia". Profil Indonesia, Jurnal

Tahunan, 1, Jakarta, CIDES, hlm:223:232.

Marsono (1995). Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan di Bidang Perumahan dan Pemukiman. Jakarta: Djambatan.

Rachbini, Didik J. (199$). "Kemiskinan di Indonesia". Profil Indonesia, Jurnal Tahunan, 1, Jakarta, LP#ES, hlm:213-222.

Siahaan, Hotman M. (1986). "Pembangunan Perumahan di Perkotaan". Prisma, (12) hlm: 61-71.

Stilwell, Frank (1995). Urban Policy and Local Government. New York: Routledge.

Yudohusodo, Siswono dan Salam, Soearli (1991). Rumah untuk Seluruh Rakyat, Jakarta: INKKOPPOL.

3
Keberpihakan dan Komunikasi dalam Kebijakan Perlindungan Buruh

Ana Nadhya Abrar

Tanggal 24 November 2001 Kantor Berita Radio (KBR) 68 H menyiarkan berita tentang pemutusan hubungan kerja (PHK) buruh di Kabupaten Sidoarjo. Berita itu menyebutkan bahwa 5.000 orang buruh di Kabupaten Sidoarjo mengalami pemutusan kerja (PHK) karena perusahaan-perusahaan tempat mereka bekerja tidak sanggup lagi membayar gaji buruh. Gaji buruh tidak terbayarkan karena banyak pesanan produk dari luar negri dibatalkan, terutama dari Amerika Serikat. Ditambahkan KBR 68 H,

> *Pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo tidak bias berbuat apa-apa menghadapi masalah PHK buruh besar-besaran di Sidoarjo. Mereka hanya bisa menghimbau agar para buruh yang terkena PHK untuk bersabar menunggu krisis ekonomi di Amerika Serikat pulih (Kabar Baru dari KBR 68 H, 24/11/2001, pukul 15.00 WIB)*

Ini menegaskan bahwa pemerintah Kabupaten Sidoarjo tidak bisa melindungi buruh dari PHK. Tegasnya, pemerintah Kabupaten Sidoarjo menegaskan bahwa buruh hanya bisa dibela oleh buruh sendiri. Buruhlah yang bisa memperjuangkan nasib

buruh.

Kasus Sidoarjo tersebut di atas mengindikasikan betapa seriusnya masalah perlindungan terhadap buruh. Tulisan ini menawarkan *assessment* terhadap upaya pemerintah dalam upaya perlindungan buruh dan keberpihakan pemerintah terhadap buruh. Dalam semangat perlindungan buruh ini, perlu dikembangkan komunikasi perburuhan agar proses formulasi kebijakan perburuhan tidak hanya memberi kelancaran bisnis para pengusaha.

PERLINDUNGAN BURUH

Kesepakatan Kerja Bersama[1] Perlindungan hukum bagi buruh dituangkan dalam suatu Kesepakatan Kerja Bersama (KKB). Penandatanganan KKB ini, biasanya disaksikan oleh Dinas Tenaga Kerja di tempat perusahaan itu berdiri. Sebagai contoh adalah KKB PT Maspion I 1999-2001 di Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur. Secara normatif, KKB ini disusun sebagai: (i) perlindungan hukum bagi hak dan kewajiban pengusaha dan buruh; dan (ii) pedoman penyelesaian masalah tenaga kerja antara pengusaha dan buruh. Penandatanganan KKB antara buruh dan pengusaha disaksikan oleh Johny Barus, Kepala Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sidoarjo.

Namun demikian, seperti diketahui umum, buruh PT Maspion I masih suka berunjuk rasa. Dalam unjuk rasa tersebut, mereka masih mempersoalkan perlindungan buruh.

1 Istilah ini, menurut Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kepmenrarkertrans) No. 78 Tahun 2001, hendaklah diganti menjadi Perjanjian Tenaga Kerja Bersama. Akan tetapi para buruh tetap menyebutnya Kesepakatan Kerja Bersama.

Ini menunjukkan bahwa sesungguhnya masih ada masalah dengan perlindungan buruh sekarang. Lalu, apa masalahnya? Seorang buruh PT Maspion I mengatakan bahwa buruh tidak punya kesempatan menyuarakan kepentingan mereka dalam KKB.[2] Seorang buruh lain mengatakan bahwa pengurus Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) yang menandatangani KKB tidak dipandang sebagai orang yang mewakili mayoritas buruh. Dia dipandang buruh sebagai "boneka" PT Maspion I.[3] Ini menunjukkan bahwa masih ada buruh yang mempertanyakan representasi mereka dalam KKB.

Data menunjukkan bahwa sebab utama pemogokan buruh di Indonesia adalah soal upah. Ini bisa dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.

Sebab-Sebab Pemogokan Buruh. 1987-1994

Tahun **Sebab** **Pemogokan**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
Kenaikan Upah	32%	61%	69%	58%	63%	67%	61%	61%
Kondisi Kerja	41%	21%	26%	31%	17%	14%	15%	13%
Kesepakatan Kerja Bersama	-	-	-	3%	4%	3%	3%	4%

2 Wawancara dengan buruh PT. Maspion I, Sidoarjo, 22 Oktober 2001.

3 Wawancara dengan buruh PT Maspion I, Sidoarjo, 22 Oktober 2001.

Tahun Sebab Pemogokan	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Tunjangan Lebaran	19%	5%	-	-	8%	9%	11%	8%
Pembentuk-an SPSI	8%	10%	5%	6%	6%	6%	9%	12%
Jamsostek	-	3%	-	2%	1%	1%	1%	2%

(Rinakit, 1997:16)

Tabel di atas memperlihatkan bahwa secara umum penyebab pemogokan yang terbanyak adalah tuntutan kenaikan upah. Muncul kesan bahwa upah yang layak jadi kepentingan utama buruh. Bila dilihat dari sisi pengusaha, upaya buruh yang rendah malah dianggap sebagai keunggulan berbandingan (*comparative advantage*) mata dagangan Indonesia di pasar dunia. Dengan upah buruh yang rendah, produk Indonesia bisa bersaing dengan produk negara lain di pasar dunia. Adalah wajar bila para pengusaha manufaktur ringan, seperti tekstil, pakaian jadi, sepatu dan sebagainya mempertahankan upah buruh yang rendah.

Akan tetapi, menurut catatan majalah *Prisma,* pemogokan buruh tidak hanya menuntut satu tuntutan, katakanlah kenaikan upah saja. Hampir semua pemogokan buruh menuntut berbagai tuntutan, mulai dari kenaikan upah, perbaikan kondisi kerja, pembentukan/pembubaran SPSI, KKB, dan sebagainya (*Prisma,* 4 April 1994:50). Pemogokan ini biasanya berujung pada perundingan antara buruh dan pengusaha. Ini menunjukkan

bahwa buruh tidak semata-mata memberikan reaksi spontan terhadap kesewenang-wenangan pengusaha. Buruh ingin agar pengusaha menghargai buruh lebih dari sekedar alat produksi. Buruh ingin agar pengusaha menempatkan buruh dalam posisi yang lebih terhormat. Keinginan ini bukanlah satu keinginan yang berlebihan. Bukankah buruh juga menyiapkan diri untuk bekerja sebaik-baiknya? Bukankah buruh sanggup berunding dengan pengusaha berjam-jam dengan segala argumentasi yang masuk akal?

Terlewatkan dalam Peraturan Daerah

Di Kabupaten Sidoarjo ada Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sidoarjo yang mengatur kesejahteraan buruh. Perda itu adalah Perda No. 52 Tahun 1996 tentang penyelenggarakan kesejahteraan pekerja[4] di perusahaan yang mulai berlaku tanggal 30 April 1997. Namun, dari 15 pasal yang termaktub dalam Perda itu, tidak satupun pasal yang bercerita tentang perlindungan sosial buruh. Wajar bila kemudian Pemerintah Kabupaten Sidoarjo mengeluarkan sikap seperti yang sudah terungkap dalam pendahuluan di muka. Bisa saja Pemerintah Kabupaten Sidoarjo mengatakan bahwa yang penting bagi buruh di Kabupaten Sidoarjo adalah kesejahteraan. Akan tetapi, perlindungan sosial buruh sama pentingnya dengan kesejahteraan buruh. Bagaimana mungkin para buruh sejahtera kalau mereka tidak terlindungi?

4 Kepmennakertrans No. 78 Tahun 2001 menyebut buruh sama dengan pekerja. Artinya, buruh adalah nama lain pekerja. Akan tetapi, sebagian besar Dinas Tenaga Kerja di Indonesia lebih suka menggunakan istilahnya pekerja dari pada buruh.

Sungguh merupakan tragedi bila Perda tentang kesejahteraan tidak memasukkan bagaimana caranya melindungi buruh dalam pasal-pasal yang ada, sebab pengusaha memiliki karakter hegemoni. Dengan karakter itu buruh akan mudah terhegemoni oleh pengusaha. Dengan demikian, harus dicari cara untuk menciptakan gerakan kontra terhadap hegemoni pengusaha terhadap buruh. Lalu, apa yang bisa diusullkan?

Perlu diusulkan pada Kabupaten/Kota yang akan membuat Perda tentang perlindungan buruh agar pengusaha tidak diberi kesempatan untuk menyatukan nilai-nilai dan asumsi-asumsi mereka sendiri dalam membangun sistem sosial dalam perusahaan. Sebaliknya, buruh tidak hanya dipaksa memberikan persetujuan spontan terhadap kehidupan sosial yang akan diciptakan pengusaha dalam perusahaan. Buruh perlu diberi kesempatan berpikri tentang kehidupan sosial itu, merumuskan cara-cara yang bisa melindungi mereka dari hegemoni pengusaha.

Untuk itu, Perda harus menjamin bahwa para buruh bisa juga mengontrol pekerjaan mereka di perusahaan. Mereka tidak hanya dikendalikan oleh pengusaha. Mereka bisa membangun kepemimpinan sendiri dalam proses produksi. Tegasnya, Perda perlu juga memfasilitasi para buruh untuk menjadikan perusahaan sebagai "sekolah" untuk mengembangkan kemampuan konstruktif mereka.

Kalau suasana seperti di atas bisa dibangun di berbagai perusahaan, maka buruh akan mengalami peningkatan intelektual. Pemilikan intelektual, yang baru akan mendorong para buruh memikirkan cara terbaik untuk melindungi diri mereka sendiri. Tentu saja intelektual yang dibutuhkan buruh

berbeda dengan intelektual yang dibutuhkan para pengusaha. Meminjam pendapat Antonio Gramsci, bentuk intelektual yang dibutuhkan buruh bukan hanya intelektual yang menjadikan buruh pintar berpidato, melainkan:

> *..... intelektual yang tidak bisa lagi terdapat oada kefasihan berbicara, yang merupakan gerak luar dan sementara saja dari perasaan dan keinginan, namun dalam partisipasi aktif dalam kehidupan praktis, sebagai pembangunan, organisator, "penasehat tetap", dan bukan semata-mata ahli pidato (namun pada saat yang sama juga unggul dalamn semangat matematis yang abstrak) (Dalam Simon, 2001:149).*

Tidak Terjamin dalam Rencana Undang-Undang

Kalau hidup buruh merupakan rangkaian pengalaman kerja yang tidak menyenangkan, tentu ada penyebabnya. Jelas sekali bahwa sesuatu telah terjadi yang mencegah buruh memiliki pengalaman kerja yang menyenangkan. Ini terasa logis. Yang kadang-kadang sulit dipahami adalah, mengapa pemerintah tidak berusaha mengurangi sebanyak mungkin penyebab buruh memiliki pengalaman kerja yang tidak menyenangkan? Lihatlah misalnya Rencana Undang-Undang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industri (RUU PPHI).

Ketika naskah ini disiapkan RUU PPHI memang belum disahkan oleh DPR dan pemerintah. Kalau kelak sudah menjadi Undang-Undang (UU), ia diharapkan bisa mengurangi perselisihan antara buruh dan pengusaha. Akan tetapi, ada sebuah pasal dalam RUU itu sengaja menempatkan buruh pada posisi tak berdaya. Pasal itu menyebutkan bahwa kesepakatan bipartite (antara pengusaha dan buruh) yang dituangkan dalam persetujuan bersama bisa memperoleh kekuatan hukum

asal diberi sertifikat sebagai bukti tanda pencatatan oleh Depnakertrans.

> *Di dalam sertifikat itu diberi judul "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Kalimat ini mengandung azas eksekutorial yang memungkinkan pengadilan melakukan eksekusi.*
>
> *Pihak yang dirugikan akibat tidak dilaksanakannya persetujuan bersama itu bisa mengajukan perkara ke Pengadilan Perselisihan Hubungan Industri di pengadilan negri setempat, untuk mendapatkan ketetapan eksekusi. Pengadilan tanpa melakukan pemeriksaan perkara bisa melakukan eksekusi (Kompas, 3 Desember 2001)*

Ini menunjukkan bahwa bila terjadi perselisihan antara buruh dan perusahaan, maka pemerintah akan menjadi mediator. Posisi sebagai mediator akan memberikan kesempatan pada pemerintah untuk intervensi. Dalam kesulitan ekonomi seperti sekarang ini, akal sehat akan mengatakan bahwa pemerintah akan berpihak pada pengusaha. Apalagi sejarah sudah membuktikan, selama ini pemerintah lebih suka berpihak pada pengusaha *ketimbang* buruh.

Selanjutnya pemerintah akan membentuk pengadilan khusus untuk menangani perselisihan tersebut. Bila pasal ini "lolos", maka buruh akan makin terpojok. Betapapun ia dirancang untuk melindungi kepentingan buruh, tetap saja kita sangsi. Sebab, mendengar pengadilan buruh saja, banyak buruh yang sudah *keder.* Belum lagi energy dan biaya yang harus dikeluarkan oleh seorang buruh yang berpekara di pengadilan. Kita khawatir buruh tidak mampu memenuhinya. Disini kita meyakini bahwa pengadilan khusus untuk buruh jalan yang efektif untuk melindungi buruh.

Mestinya ada perbincangan yang a lot di DPR ketika membahas RUU PPHI, khususnya sekitar pasal pemerintah sebagai mediator perselisihan buruh dengan pengusaha dan pengadilan khusus buruh. Perbincangan yang mencerminkan usaha untuk melindungi buruh. Cara pandang terhadap buruh sendiri bisa berubah dari waktu ke waktu, tetapi mekanisme perlindungan buruh harus lebih produktif dari sehari ke sehari.

DPR diharapkan mempertimbangkan nilai keadilan dalam menyusun RUU PHHI. Nilai keadilan sendiri, seperti ditulis Satjipto Raharjo, merupakan nilai terpenting dari setiap peraturan perundang-undangan. Ia harus menjunjung tinggi martabat kemanusiaan (1997:58). Ini menegaskan bahwa ketika merumuskan RUU PPHI, DPR perlu menanamkan nilai-nilai keadilan buat buruh dalam RUU PPHI.

Kalau RUU PPHI kelak menjadi UU PPHI, maka ia merupakan produk DPR. Dari sini masyarakat akan menilai prestasi dan orientasi DPR. Tegasnya, prestasi dan orientasi DPR dipertaruhkan. Para anggota DPR tidak perlu berteriak-teriak minta pada masyarakat untuk menghormati dan menghargai mereka. Cukuplah bila mereka menghasilkan UU yang mengandung nilai-nilai keadilan. Cukuplah bila mereka menghasilkan UU yang bisa mempertahankan dan melindungi hak-hak asasi manusia, terutama mereka yang tertindas.

Keberpihakan terhadap Buruh

KKB, Perda tentang penyelenggaraan kesejahteraan buruh dan RUU PPHI adalah contoh kebijakan publik tentang perlindungan buruh. Sayang, ketiga kebijakan public tersebut tidak memberikan perlindungan maksimal pada buruh.

Mengapa demikian? *Pertama,* isu kebijakan perlindungan buruh hanya mengakomodasi aspirasi pengusaha samata dan melupakan aspirasi buruh. Barangkali ada pihak yang mengatakan bahwa itu hanya dugaan. Akan tetapi, ketiga contoh kebijakan tentang perlindungan buruh di atas memperlihatkan bahwa aspirasi buruh memang tidak tertampung. Buruh tidak punya kesempatan untuk menyusun agenda mereka dalam kebijakan tersebut. Akibatnya, kebijakan perlindungan buruh yang lahir tidak menggambarkan visi bersama pengusaha dan buruh tentang masa depan buruh dan perusahaan.

Bertolak dari keadaan semacam ini, bagaimana mungkin buruh punya keinginan untuk mencegah timbulnya berbagai masalah menyangkut perusahaan? Buruh sulit membentuk sikap ikut memiliki (*sense of belonging)* perusahaan. Kalau pengusaha mengharapkan agar buruh mengubah sikapnya terhadap perusahaan, katakanlah agar tidak lagi mogok kerja, maka pengusaha perlu mendorong pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan perlindungan buruh yang menggambarkan visi bersama pengusaha dan buruh. Pengusaha perlu mengubah nilai-nilai mendasar tentang kesadaran eksistensi buruh.

Kedua, formulasi kebijakan perlindungan buruh tidak menggunakan *framing* yang menguntungkan buruh. Seleksi isu yang dianggap penting tidak didasari pada kepentingan buruh. Penekanan masalah yang perlu diatur tidak menggambarkan kepeduliaan pada keberadaan buruh. Dengan demikian, sesungguhnya formulasi kebijakan perlindungan buruh sudah disaring secara ketat. Teks yang ada di dalamnya direproduksi menurut konstruksi sosial dari pengusaha. Pada titik inilah kita

bisa mengatakan bahwa makna yang ditangkap orang lewat formula kebijakan perlindungan buruh adalah makna yang diinginkan pengusaha

Ketiga, legitimasi kebijakan perlindungan buruh tidak kuat. Ini bisa dilihat dari keluhan buruh bahwa pengurus SPSI yang memberikan legitimasi pada kebijakan itu adalah buruh yang dianggap tidak mewakili mayoritas buruh. Buruh secara keseluruhan sebenarnya belum memberikan legitimasi pada kebijakan itu. Kalau para buruh saja sudah merasa bahwa mereka belum memberikan legitimasi, kononlah pula para komponen masyarakat (*stakeholders)* yang lain? Akan tetapi, sepertinya pemerintah menganggap perwakilan buruh yang demikian sudah cukup. Komponen masyarakat lain pun tidak perlu memberikan legitimasi. Jarang sekali kita mendengar diskusi publik yang terbuka tentang rancangan berbagai kebijakan perlindugan buruh yang terbuka tentang rancangan berbagai kebijakan perlindungan buruh yang disponsori oleh pemerintah. Lucunya, pemerintah selalu minta perwakilan buruh meneruskan kebijakan perlindungan buruh yang tidak memperoleh legitimasi kuat itu dari seorang buruh ke buruh yang lain.

KOMUNIKASI PERBURUHAN

Persoalan yang muncul dalam perumusan kebijakan perlindungan buruh di atas menunjukkan bahwa aspek komunikasi tidak mendapat perhatian yang cukup. Kita semua kenal dengan arti penting komunikasi dalam perumusan kebijakan perlindungan buruh. Namun, pengenalan ini sering membuat kita tertekan dengan mengatakan kebijakan

perlindungan yang tidak komunikatif. Maka marilah kita bicara perkara komunikasi perburuhan.[5]

Selama ini ada kesan bahwa komunikasi perburuhan tidak jalan. Komunikasi perburuhan hanya ditekankan pada penyebaran informasi tentang apa yang harus dilakukan buruh untuk perusahaan. Komuniasi perburuhan tidak diarahkan pada pembentukan visi bersama tentang masa sebagai alat untuk memberdayakan buruh.

Bila dilihat lebih jauh, sesungguhnya komunikasi perburuhan memiliki beberapa aspek, yaitu, *pertama,* pemanfaatan proses komunikasi untuk memperoleh: (i) hal bermakna tentang keberadaan buruh yang lebih terhormat yang disampaikan pada pengusaha; dan (ii) kesamaan visi masa depan perusahaan dan buruh yang ingin dibentuk oleh pengusaha.

Kedua, pemanfaatan produk media (mulai dari media massa, media sosial hingga media interaktif) untuk mengidentifikasi berbagai masalah yang dihadapi buruh. Masalah ini begitu banyak. Itulah sebabnya sumber informasi tentang masalah itu perlu dibuka seluas-luasnya.

Ketiga, mengidentifikasi isu perlindungan buruh, misalnya melalui *polling* pendapat umum, analisis isi berita surat kabar, dan pembentukan jaringan *(networking)* dengan ORNOP. Untuk bisa membentuk yang terakhir ini, pemerintah perlu membangun rasa saling percaya (*mutual trust)* dengan ORNOP

5 Komunikasi perburuhan dalam tulisan ini adalah pemanfaatan proses komunikasi dan produk media secara terencana dan strategis untuk mendukung efektifitas pembuatan kebijakan perlindungan buruh dan mendorong partisipasi buruh dalam membentuk visi bersama tentang perusahaan dan buruh.

yang memfokuskan perhatian pada perlindungan buruh.

Keempat, memformulasikan kebijakan perlindungan buruh, misalnya dengan mem*farming* rumusan kebijakan yang bisa melahirkan wacana, antara lain: "memberdayakan buruh", "meningkatkan intelektual buruh", "menggusur hegemoni pengusaha terhadap buruh", "melindungi hak-hak asasi buruh". Memang tidak mudah mewujudkannya. Akan tetapi, banyak teknik yang bisa dipakai untuk membangun wacana dalam formulasi kebijakan perlindungan buruh. Beberapa diantaranya adalah: (i) *defining problem,* yaitu mendefinisikan masalah dengan pertimbangan-pertimbangan yang seringkali didasari pertimbangan-pertimbangan kultural yang berlaku umum; dan (ii) *making moral judgement,* yaitu memberikan penilaian moral terhadap akar permasalahan dan efek yang akan ditimbulkan (Adaptasi dari Entman, 1993:52).

Komunikasi perburuhan adalah sebuah alat manajemen. Ia adalah ibarat rantai sepeda. Sebuah sepeda tidak akan bisa bergerak tanpa rantai. Sebaliknya, rantai juga tidak bisa bergerak tanpa sepeda. Dengan kata lain, komunikasi perburuhan mentransformasikan "kekuatan" yang dibutuhkan oleh pembuat kebijakan publik tentang perburuhan. Ia merupakan penghubung antara isu perburuhan dan kondisi sosial politik dari proses pembuatan kebijakan politik dan partisipasi publik.

Kendati begitu, komunikasi perburuhan tidak bisa berjalan sendiri. Ia akan bekerja dengan baik bila dikombinasikan dengan instrumen lain, seperti, orientasi perlindungan buruh, makna buruh bagi pemerintah, insentif ekonomi dari keberadaan buruh, dan sebagainya. Dari sinilah munculah perumpamaan

komunikasi perburuhan sebagai "perangkat keras" dari teknis perumusan kebijakan publik tentang perubahan.

PENUTUP

Sesungguhnya pemerintah memiliki program untuk mengawasi implementasi semua kebijakan tentang perlindungan buruh. Ini bisa dilihat dalam Propenas Tahun 2000-2004. Dalam Program "Pembangunan Ketenagakerjaan" terdapat "Program Perlindungan dan Pengembangan Lembaga Tenaga Kerja". Program ini memiliki lima kegiatan pokok. Salah satu di antaranya adalah:

> *Meningkatkan perlindungan, pengawasan, dan penegakan hukum terhadap peraturan yang diberlakukan bagi tenaga kerja, termasuk tenaga kerja di luar negri dan bagi anak yang terpaksa bekerja, serta tenaga kerja penyandang cacat (*Kegiatan pokok ketiga "Program Perlindungan dan Pengembangan Lembaga Tenaga Kerja").

Ini menunjukkan bahwa pemerintah menaruh perhatian besar pada implementasi kebijakan perlindungan buruh. Segala aktivitas yang dikandung proses implementasi kebijakan perlindungan buruh akan diawasi oleh pemerintah. Ini bukan pekerjaan yang mudah.

Kita tentu percaya dengan itikad baik pemerintah ini. Persoalan yang kemudian muncul adalah, bagaimana komitmen pemerintah tentang isi kebijakan perlindungan buruh itu sendiri?

Kiranya di sinilah pemerintah perlu memberikan perhatian tersendiri terhadap mutu rumusan kebijakan perlindungan

buruh. Rumusan kebijakan itu hendaklah berdasarkan kesepakatan antara buruh dan pengusaha tentang perlindungan buruh melalui musyawarah. Kesepakatan ini tidak bisa dianggap adil, bila buruh mendapat tekanan psikis baik dari pengusaha, "boneka" pengusaha, atau pemerintah.

Kita tentu mengerti bahwa menciptakan kesepakatan antara buruh dan pengusaha tentang perlindungan buruh melalui musyawarah tidaklah semudah membalik telapak tangan. Arogansi kedua belah pihak sedikit banyak menyulitkan dalam praktek. Pada titik inilah kita perlu menghimbau pemerintah agar memperhatikan komunikasi perburuhan. Komunikasi perburuhan jangan hanya dimaknai pemerintah sebagai alat untuk menyebarkan informasi, tetapi ia seyogyanya dibayangkan sebagai alat untuk membentuk visi bersama antara pengusaha dan buruh tentang masa depan perusahaan dan buruh. Ia perlu dijadikan sebagai sebuah alat manajemen. Ia harus mentransformasikan obsesi, keinginan dan cita-cita yang dimiliki buruh menjadi agenda yang ada dalam kebijakan perlindungan buruh. Tidak terlalu berlebih-lebihan bila ia disebut sebagai *"missing link"* antara buruh dan proses sosio-politis perumusan kebijakan perlindungan buruh selama ini.

***

DAFTAR PUSTAKA

Entman, Robert M. (1993). "Framing: Toward Clarification of Fractred Paradigm." *Journal of Communication,* 43 (4).

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No, 78 Tahun 200.

Kompas, Jakarta, 3 Desember 2001.

Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 52 Tahun 1996.

Prisma, Jakarta, 4 April 1994.

Rahardjo, Satjipto (1997). "Klausa Sosial: Perlindungan Hak-Hak Pekerja" *Jurnal Dinamika HAM,* Volume I, No. 01, Mei-Oktober 1997, hal. 10-18

Simon, Roger (2001). *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci (edisi Indonesia)*. Yogyakarta: INSIST dan Pustaka Pelajar.

Undang-Undang No.25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004.

BAGIAN KEDUA: ORTODOKSI PASAR

Pengantar
BAGIAN KEDUA
Ortodoksi Pasar

Ketika negara hanya sebatas menyediakan ruang pertarungan bagi berbagai kepentingan, maka proses kebijakan dapat tercipta dalam sebuah mekanisme interaksi antar individu. Proses pertukaran dan pertaruhan antar individu. Proses pertukaran dan pertaruhan antar individu dapat menciptakan sebuah mekanisme sendiri, yaitu pasar, yang merupakan sebuah proses panjang dari transformasi di dunia politik. Globalisasi merupakan akhir perjalanan panjang transformasi dunia politik tersebut (*a long running transformation of world politics)* dimana negara tidak lagi menjadi aktor inti. Begitu juga pada level kebijakan, seperti yang dituturkan Zaenal Soedjais, bahwa negara seharusnya yang harus menciptakan kondisi yang *marketable,* dengan standar *Good Governancenya,* dan kemudian biarlah berjalan dengan sendirinya tanpa intervensi. Proses kebijakan tidak lagi terpusat pada pemerintah, kebijakan lebih dimaknai sebagai proses "konsensus" antar kepentingan dari warganya, hal ini juga menurutnya yang akan memangkas

praktik-praktik kolusi.

Penciptaan kondisi yang *market friendly* harus juga didukung oleh *supporting system* yang baru, gagasan ini kemudian disambung oleh Samodra Wibawa, yang mengusung sebuah konsep administrasi *New Public Management*. Model manajemen administrasi ini memiliki sudut pandang berbeda dengan konsep lama, yang meletakkan negara sebagai pusat otoritas kebijakan yang dijalankan untuk aparatnya. Seperti halnya pemikiran liberal lainnya, NPM berorientasi penuh pada responsibiltas konsumennya, dalam hal ini pasar, dengan swastanisasi birokrasi.

Swastanisasi birokrasi mungkin bukan satu-satunya jalan dalam melapangkan jalannya globalisasi, beberapa "bisnis" yang selama ini dikelola oleh pemerintah perlu di swastanisasi juga. Dalam logika liberal, privatisasi merupakan sebuah keharusan agar negara tetap berkonsentrasi pada pelayanan publik saja. Menanggapi itu semua tulisan ke-6 dari Riant Nugroho Dwidjowijoto mencoba menganalisa privatisasi BUMN yang pernah dilakukan. Bagi penulis, privatisasi adalah sebuah kemutlakan pada perjalanan menuju era Globalisasi. Privatisasi baginya menjadi sebuah pilihan dari kondisi ekonomi Indonesia saat ini, dalam bahasa lain pengalihan BUMN ke swasta berarti juga pengalihan semua resiko ekonominya. Meski begitu penulis masih memberi beberapa catatan kriteria tentang BUMN yang "boleh" di privatisasi.

Dari ketiga tulisan, menjelaskan bahwa konteks global sangat berpengaruh pada proses kebijakan publik. Tinjauan dari pemikiran pada ketiga tulisan tersebut berputar pada paradigma liberal yang meyakini bahwa globalisasi adalah sebuah

keharusan. Sehat tidaknya pasar akan menciptakan 'habitat'nya dengan sendiri, yang tentu akan berpengaruh pada proses kebijakan, yang tidak lagi mengandalkan negara. Kebijakan oleh ketiga penulis, dimaknai sebagai proses alami dalam interaksi antar warga, yang disitu di dalamnya ada konsensus atau justru dominasi.

4
New Public Management Sebuah Penjajagan Awal[6]

Sejak pertengahan 1980-an negara-negara kaya di Eropa, Amerika dan Australia telah mencoba menggeser model administrasinya ke arah apa yang disebut "*new public management*" (NPM). Model ini telah cukup luas diwacanakan dalam komunitas akademik di Indonesia belakangan ini. Kajian awal yang dilaporkan di sini bermaksud menjajagi kelayakan penerapan model tersebut di Indonesia, khususnya dalam administrasi pemerintahan kabupaten dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Setelah secara sepintas memaparkan konsep NPM dan konteks penyelenggaraan otonomi daerah, tulisan ini akan melaporkan temuan-temuan dari suatu penjajagan dalam skala mikro (melibatkan responden dalam jumlah terbatas) di Jawa.

NEW PUBLIC MANAGEMENT: KONSEP DAN PRAKTEKNYA DI TINGKAT NEGARA MAUPUN KOTA

NPM dapat dipandang sebagai antithesis terhadap *"old public administration"*. Model yang lama memandang dan

6 Artikel ini, versi awalnya telah didiskusikan di MAP UNSOED Purwokerto dan FISIPOL UGM, Yogyakarta

memperlakukan birokrasi pemerintah sebagai suatu aparat yang menjalankan keputusan-keputusan negara yang dirumuskan secara demokratis. Para pegawai birokrasi bekerja dengan rencana dan beraturan atas dasar *legal contract* (karena itu ada hubungan atasan-bawahan); impersonal, obyektif dan tidak memihak; rasional, jauh dari kepentingan sesaat. Mereka bekerja secara terspesialisasi, karena mereka adalah orang yang ahli, yang direkrut dan dipromosikan lewat seleksi atas dasar prestasi (*achieved status*) dan bukannya keturunan atau *perkoncoan (ascribed status)* (Thoha, Miftah., Agus Dharma, 1999:26-27).

Model birokrasi lama tersebut—yang sesungguhnya justru dibangun di atas landasan demokrasi dan bekerja berdasarkan hukum tertulis—dikritik sebagai kaku, lamban, tidak responsif, malas-malasan dan boros, sehingga akibatnya dicemooh dan tidak lagi dipercaya oleh publik. Karenanya, terutama terdesak oleh keuangan negara yang memburuk, pemerintah negara-negara kaya Inggris, Amerika, Australia dan New Zealand—kemudian diikuti oleh negara-negara kaya yang lain—mulai berusaha untuk mereformasi birokrasinya ke arah NPM. Tujuan yang dikejar adalah, sudah jelas, suatu birokrasi yang fleksibel, tanggap terhadap kebutuhan "konsumen", efisien dan disegani kembali oleh publik.

Sekalipun berangkat dengan visi dan misi yang sama, negara-negara tersebut menampilkan bentuk birokrasi yang beraneka macam, yang mungkin "ideal" atau "cocok" bagi negara bersangkutan tetap tidak bagi yang lain. Ini dilatarbelakangi oleh banyak faktor, sebagaimana jamaknya faktor-faktor yang mempengaruhi isi, proses dan hasil suatu kebijakan pemerintah,

mulai dari sistem administrasi, sistem politik dan kualitas sosial-ekonomi yang melekat pada setiap negara (Pollit, Christopher, Geert Boeckaert, 2000: 24-38). Penampilan akhir yang berbeda-beda dari implementasi NPM itu misalnya sebagai berikut:[7]

a. Finlandia: keseimbagan yang labil antara tradisi dan modernitas'
b. United Kingdom: modernisasi *top-down* dan orientasi pasar
c. Belanda dan Denmark: devolusi, adopsi manajemen swasta, modernisasi internal
d. Swedia: modernisasi intern strategis dan pengendalian kinerja
e. Norwegia: modernisasi intern secara moderat dan incremental
f. Jepang: mempertahankan manajemen birokratik sambil memperbaiki situasi kepegawaian
g. Amerika Serikat: manajerialis birokratik dengan dinamika tanpa perubahan.
h. Austria: pengendalian birokratik dan politik simbolik

Fenomena keanekaragaman tersebut memberikan kesimpulan yang jelas, yakni bahwa "birokrasi ideal" yang universal tidak mungkin ditemukan wujudnya. Bahkan terhadap diversitas bangun birokrasi itu dapat dinyatakan bahwa *"every house has many builders, and is never finished"* (Paavo Haavikko,

7 Frieder Naschold sebagaimana dikutip Ulrike Brecht (1999). *Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung—eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells,* Muenchen: Profession, h. 28.

2000:39) atau malah "*reform means change in a direction advocated by some groups or individuals. It does not necessarily means improvement*" (Rubin, 2000:24).

Berbeda dengan apa yang tertampilkan di tingkat negara, di tingkat kota NPM ditampilkan relatif seragam. Tiga kota dapat disebut sebagai contoh: Christchurch di New Zealand, Tillburg di Belanda dan Phoenix di USA. Ketiganya pada 1992 (?) dipilih oleh sebuah lembaga di Jerman (Bertelsmann Stiftung) sebagai administrasi kota terbaik, karena mereka melakukan reformasi sehingga administrasinya menjadi lebih cepat, lebih efisien dan lebih ramah kepada penduduk/konsumen.

Proses reformasi di ketiga kota tersebut mengandung empat unsur sebagai berikut (Mix, Ulrich, Michiel Herwijer, 1996; Koeln 1992; A. Fairbanks, Frank., Roland Dumont du Voitel, 1993; H. Gray, John., Roland Dumont du Voitel, 1993; Alexander Wagener, 1997):

a. Desentralisasi tanggungjawab dan wewenang
b. Partisipasi pegawai dan konsumen
c. Orientasi pada pasar
d. Pengukuran dan pengendalian kinerja

Di Jerman penerapan NPM justru dimulai oleh kota-kota secara otonom dan kreatif sejak awal 1990-an, baru kemudian diadopsi secara hati-hati oleh negara-negara bagian dan akhirnya negera federal. Mirip dengan unsur-unsur reformasi di atas, reformasi administrasi kota di Jerman mengandung empat

elemen sebagai berikut:[8]

a. Struktur kepemimpinan dan organisasi desentralistis mirip swasta—mencakup manajemen kontrak, desentralisasi tanggungjawab dan pengendalian terpusat
b. Pengendalian sasaran dan kinerja—mencakup definisi produk, analisis biaya—manfaat dan manajemen kualitas
c. Kompetisi
d. Manejemen kepegawaian modern

PENJAJAGAN

Menganggap model ini sebagai hal yang "baik", penulis telah melakukan lima kali diskusi-kelompok dengan pejabat-pejabat pemerintah kabupaten untuk menjajagi seberapa perlu dan layakkah model ini diterapkan di Indonesia dalam setting otonomisasi kabupaten sejak 2001. Bersamaan dengan diskusi partisipan diminta juga untuk mengisi kuisioner. Partisipan berjumlah 59 orang, terdiri dari 29 orang pejabat Kabupaten Sleman dan 21 orang Kabupaten Banyumas. Selain itu 7 orang pejabat kabupaten/kota lain dan 2 orang pejabat pemerintah propinsi yang sedang menjadi karyasiswa di MAP UGM juga menjadi partisipan pada sebuah diskusi. Yang terakhir ini semula dimaksudkan sebagai uji coba, tetapi hasilnya kiranya

8 Bandingkan antara lain dengan Freie und Hansestadt Hamburg. Senatsamt fuer den Verwaltungsdienst, *Neu Wege im Verwaltungsmanagement,* Hamburg 1994 dan Herman Hill dan Helmut Klages (1998). *Aktuelle Tendenzen und Ansaetze zur Verwaltungsmodernisierung, Duesseldorf*. Unsur-unsur NPM di kota-kota di Jerman ini dijadikan basis pembuatan kuesioner dalam penelitian ini.

bermanfaat jika dipaparkan pula di sini.

Artikel ini melaporkan secara ringkas hasil—sementara diskusi dan kuesioner (yang berisi 102 butir pertanyaan tentang tiga tema: otonomisasi kabupaten, nilai/konsep birokrasi dan NPm) tersebut. Sebagai laporan-sementara, artikel ini masih lebih banyak bersifat deskriptif daripada analitis. Diharapkan para pembaca dapat memanfaatkannya untuk melakukan eksplorisasi teoretik lebih lanjut. Hanya saja karena keterbatasan ruang tidak seluruh hasil diskusi dan kuesioner dapat ditampilkan di sini.

PERLU DAN LAYAKKAH NPM SEBAGAI MODEL ADMINISTRASI KABUPATEN?[9]

Perlukah NPM dijadikan model bagi administrasi kabupaten? Jika dipertimbangkan adanya kemiripan kondisi kita saat ini dengan situasi yang mendorong dilakukannya reformasi di negara-negara di atas, pertanyaan ini harus dijawab dengan "ya". (Lihat Tabel 3. Tabel ini tidak perlu ditafsirkan, karena sudah jelas). Selain itu birokrasi kita secara umum dinilai sebagai **belum efektif** (B 50, S 20, M 55, x **42**)[10], **belum efesien** (B 50, S 45, M 78, c **58**) dan tingkat **korupsinya tinggi** (B 43, S 55, M 67, x 55). Penilaian tentang keburukan birokrasi kita

9 Hasil diskusi dan kuesioner

10 Kuisioner no. 15 angka 20 % untuk sleman harus ditafsirkan secara hati-hati, karena di antara empat skala (rendah, kurang, cukup dan tinggi) hanya 7 % yang menjawab 'tinggi' dan 70 % menjawab "cukup". Kata cukup ini, dalam konteks budaya Jawa Tengah, seringkali berarti "kurang". Sehingga kalau separonya dianggap ingin mengatakan "kurang", maka jumlah partisipan Sleman yang mengatakan "kurang atau rendah" adalah 55 %, sehingga nilai rata-ratanya bukan 42 melainkan 53 %. Sepuluh butir pertanyaan pada nomor 13 kiranya dapat diperlakukan secara demikian.

dalam ketiga hal ini dapat dikatakan moderat, jika diingat bahwa kalangan internasional menilai Indonesia sebagai salah satu negara yang terkorup di dunia. Ini bersamaan dengan penilaian positif tentang **transparasi** (B 71, S 55, M 33, x 53), yang kiranya merupakan akibat dari arus reformasi sejak 1998 yang menjadikan sistem negara lebih **desentralistis** (B 62, S 76, M 78, x 72) dan **demokratis** (B 86, S 69, M 89, x 81)[11]

Belum efektif—belum efisien—dan masih tingginya tingkat korupsi dapat dipandang sebagai alasan penguat bagi **perlunya** adopsi NPM, sedangkan sudah tingginya transparansi, desentralisasi dan demokrasi di negeri kita dapat dipandang sebagai alasan untuk mengatakan bahwa NPM sudah layak diadopsi. Artinya, tranparansi, desentralisasi dan demokrasi merupakan iklim yang sangat kondusif bagi kabupaten untuk melakukan inovasi-inovasi terhadap/di dalam birokrasinya, di mana kreatifitas dimungkinkan dan pembatasan-pembatasan dari pusat maupun propinsi berada pada tingkat yang sangat minimal. Bahkan jika sekarang desentralisasi negara (alias otonomisasi kabupaten) dinilai sudah "kebablasan", dia pada sisi lain dapat dipandang sebagai kesempatan emas untuk memperbaiki dirinya sendiri tanpa intervensi dari pemerintah pusat maupun propinsi. (Perhatikan: Struktur organisasi dan tatakerja [SOT] disusun secara otonom oleh kabupaten sendiri, sehingga SOT dari kabupaten yang satu berbeda dengan SOT kabupaten yang lain-suatu kemewahan pada era sentralisme Orba.)

---

11 Pada alinea ini dan alinea selanjutnya B adalah singkatan dari Banyumas, S Sleman, M MAP UGM dan X rata-rata.

Tabel 3

Persepsi partisipan tentang karakter lingkungan administrasi saat ini (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	X (rata-rata) N=59
a) Krisis keuangan yang akut	62	72	100	78
b) Tekanan yang terus meningkat untuk menghemat anggaran, sehingga pemerintah perlu melakukan privatisasi untuk mengurangi tugas dan sekaligus menambah penghasilan	52	76	100	76
c) Proses administrasi tidak transparan	48	55	100	68

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	X (rata-rata) N=59
d) Politik dan birokrasi diragukan; masyarakat menganggap negara tidak mampu bekerja dengan baik	52	72	100	75
e) Pandangan hidup masyarakat sedang berubah; individu menuntut lebih banyak ruang gerak, tidak mau diatur oleh negara secara rinci	76	76	100	84
f) Struktur administrasi membutuhkan reformasi	86	86	100	91

Sumber: hasil kuesioner no. 93.

Asumsi-asumsi dasar dari NPM berikut ini juga sangat disetujui oleh para partisipan (B 76, S 79, M 89, x 81).[12] Hal

12 Kuesioner no. 18. Skor rata-rata dari total.

yang sama dijumpai pula ketika para partisipan diminta untuk memberikan penilaian mereka terhadap perubahan model dari *old public administration* menjadi NPM.[13] Ini berarti bahwa secara kultural (setidaknya *kognitif*), para pegawai kabupaten telah siap untuk berbenah diri. Asumsi-asumsi tersebut adalah:

a. Manusia punya motivasi yang tinggi dan sadar akan tanggungjawabnya.
b. Negara dan administrasi adalah penting, privatisasi bukanlah obat mujarab untuk semua persoalan negara
c. Persoalan yang dihadapi administrasi adalah efektivitas, karena negara hukum dan demokrasi sudah berlangsung
d. Sistem administrasi dapat dikelola secara rasional, dan metode perusahaan swasta dapat diterapkan di dalamnya
e. Kompetisi, perlombaan atau persaingan dapat mendorong terwujudnya efisiensi dan efektivitas yang lebih tinggi disbanding perencanaan dan pengarahan
f. Politik dan administrasi itu dapat belajar, sehingga mereka dapat menyesuaikan diri terhadap lingkungan yang berubah.

Sedangkan pergeseran paradigmanya adalah sebagai berikut (sebagai di antara 30 butir):

a. Pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif menjadi kerjasama di antara keduanya
b. Negara hukum dan demokrasi ditambah dengan efisiensi dan orientasi kinerja
c. Negara sebagai pemegang *monopoly of coercion* menjadi sector

13 Kuesioner no. 19

publik sebagai *enabling authority* dan entrepreneur

d. Birokrasi dengan aktivitas yang ajeg dan meneruskan tradisi menjadi birokrasi yang melakukan kegiatan baru, belajar hal yang baru dan terbuka
e. Birokrasi yang berorientasi kepada hukum/aturan menjadi berorientasi pada masyarakat/konsumen
f. Birokrasi yang mempunyai kultur pengaturan menjadi berkultur kontak dan kontrak.

Selanjutnya, lebih separo dari partisipan (B 52, S 57, M 67, x 59) menilai bahwa "kontrak" antara berbagai pihak (DPRD—bupati—kepala dinas—kepala bidang/kasubdin—kepala seksi—pelaksana) dapat diterapkan.[14] Di dalam kontrak ini disebutkan **apa saja** yang harus dilakukan oleh **siapa** dalam **periode** tertentu dengan anggaran berapa dan hasilnya bagaimana, sehingga pengendalian dan penilaian prestasi kerja dapat dilakukan secara obyektif. Dengan adanya kontrak maka tiap-tiap pihak tidak perlu merasa diawasi dan juga mengawasi setiap saat, tidak perlu ada sidak (inspeksi mendadak) yang seringkali justru kontraproduktif terhadap motivasi kerja yang dikontrol. Biaya kontrol, yang seringkali menghasilkan pemborosan yang sangat tidak perlu, dapat ditekan dan digunakan untuk keperluan lain yang lebih bermanfaat. Dalam konteks ini "kesewenangan-wenangan" DPRD terkurangi dan tanpa perlu "merasa kehilangan pengaruh terhadap eksekutif" (B 52, S 79, M 100, x 77)[15]. Kecuali itu kontrak tidak akan menjadikan hubungan antara legislatif

14 Kuesioner no.21

15 Kuesioner no. 22

dan eksekutif kaku (B 81, S 59, M 22, x 54).[16] Hanya saja, sekalipun menilai positif, para partisipan berpendapat bahwa DPRD akan berkeberatan dengan ide ini—dimana eksekutif dibiarkan bekerja memenuhi kebutuhan publik tanpa banyak dikontrol (B 62, S 24, M 11, x 32)[17]. Ini mudah dipahami, karena DPRD yang sedang "*ngemaruki*" akan kehilangan wewenang yang dalam setahun terakhir sangat mereka nikmati.

Secara keseluruhan ide manajemen kontrak yang antara lain meliputi: (a) bupati sebagai "pembeli layanan" diberi wewenang untuk menentukan bagaimana pelayanan itu diproduksi (*make or buy),* (b) adanya *block grant* atau *global budget* bagi dinasi-dinasi sebagai "produsen pelayanan", dan (c) administrasi kabupaten diubah menjadi "perusahaan pelayanan publik", di mana dinas-dinas merupakan perusahaan-perusahaan mandiri di bawah *"holding"* kabupaten disetujui oleh para partisipan (B 91. S 59, M 78, x 76)[18]. Dalam konteks *make or buy,* tampaknya sudah ada kesiapan mental dari birokrat kita untuk berkompetisi. Para partisipan mengakui, bahwa "birokrasi hanyalah salah satu di antara beberapa pihak yang dapat memenuhi kebutuhan warga" (B 76, S 72, M 78, x 75).[19] Di luar birokrasi ada LSM dan swasta serta masyarakat secara kelompok yang dapat memenuhi kebutuhan mereka sendiri (bandingkan dengan gairah swadaya masyarakat miskin pedesaan ketika negara sedang kekurangan dana seperti saat ini).

16 Kuesioner no. 24

17 Kuesioner no. 86

18 Kuesioner nomor 23 dan 23a

19 Kuesioner nomor 66

Sementara itu orientasi kepada konsumen—sebagai salah satu visi dasar dari NPM—sudah dipraktikkan, antara lain terwujud sebagai "kantor pelayanan satu atap". Hanya saja, meskipun dapat dikatakan berhasil, pada umumnya kantor ini hanya mendapat nilai cukup/sedang dalam keempat aspeknya: (a) kecepatan kerja (B 62, S 48, M 67, x 59), (b) efisiensi (B 67, S 59, M 44, x 57), (c) kepuasan konsumen (B 62, S 38, M 44, x 48) dan (d) kepuasan pegawai (B 67, S 55, M 33, x 52). Perhatikan bahwa kepuasan konsumen justru paling rendah di antara ketiga aspek yang lain. Dalam tema ini rupanya Sleman mempunyai pengalaman yang tidak menyenangkan (lihat, semua skor yang diberikannya lebih rendah disbanding Banyumas). Seorang partisipan di sana menerangkan, kantor pelayanan satu atap hanyalah mengumpulkan pegawai dari berbagai instansi, dan mereka tidak berwenang mengambil keputusan. Mereka jadinya hanyalah kurir intansi masing-masing, sehingga warga memilih untuk pergi ke instansi-induk.

Kontrol terhadap *output* sudah dilakukan (B 67, S 48, M 67, x 61). Namun masih ada penekanan yang sangat kuat terhadap prosedur (B 67, S 72, M 100, x 80). Ini kiranya menyatakan, bahwa kontrol memang tidak semata-mata terhadap aspek legalitas pekerjaan birokrasi (kuitansi, kepatuhan terhadap aturan) melainkan juga terhadap wujud fisik dari pekerjaannya, namun di pihak lain sepanjang prosedur-legal telah terpenuhi rendahnya kualitas output tidak akan dipersoalkan. Pengawasan *a la* BPKP, BPK dan kejaksaan masih mendominasi fungsi pengendalian birokrasi kita. Ringkasnya: formalisme.

Dalam hal kepegawaian, para partisipan mengganggap bahwa

tanggungjawab sendiri, pengukuran hasil kerja dan pemisahan jabatan dari golongan kepegawaian adalah penting. (Lihat Tabel 4.) Informasi ini memperlihatkan, sesungguhnya para birokrat kita mempunyai potensi untuk maju, kreatif dan otonom. Skor tentang keinginan untuk mempunyai tanggungjawab mandiri dan hasil kerjanya diukur sangat tinggi (89 dan 94). Karsa ini harus diwadahi oleh suatu struktur administrasi yang memungkinkan untuk itu, yang tidak mematikan kreatifitas, yang menghormati prestasi, dst. (Lihat: struktur mempengaruhi perilaku, bukan sebaliknya). Lebih dari itu mereka sangat ingin agar karya mereka dinilai secara obyektif, sehingga yang berprestasi diberi ganjaran, yang buruk diberi sanksi. Kasus promosi jabatan yang sering menimbulkan protes dari banyak pihak memperlihatkan, bahwa selama ini promosi pegawai dilakukan secara tidak transparan, berlawanan dengan rasa keadilan, yang pada gilirannya menjadikan motivasi kerja para pegawai rendah di satu pihak dan/ atau memicu berlangsungnya korupsi di pihak lain. Beberapa partisipan menyebut sinis sistem "PGPS"—pinter atau goblok penghasilan sama.

Tabel 4

Pendapat partisipan tentang tanggungjawab, pengukuran kinerja dan promosi jabatan (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	X (rata-rata) N=59
Punya lebih banyak tanggung jawab mandiri	81	86	100	89

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	X (rata-rata) N=59
Hasil kerja diukur dan dinilia	91	90	100	94
Golongan kepegawaian dipisahkan dari jabatan (golongan boleh renah tapi jabatan boleh tinggi tergantung kemampuan)	67	48	67	61

Sumber: hasil kuesioner no. 77.

Sejalan dengan pandangan di atas, para partisipan setuju jika jabatan pimpinan dipegang dalam masa percobaan terlebih dahulu dan selanjutnya dalam jangka waktu tertentu (misalnya 4 tahun) dievaluasi, sehingga mereka tidak menjabat selamanya (B 57, S 72, M 100, x 76). Memang ini menjadikan jabatan administrasi terbaui dengan warna politik (seperti dekan dan rektor di perguruan tinggi), tetapi pola ini lebih transparan dan karenanya lebih disenangi oleh para partisipan. Seorang anggota DPRD malah mengatakan bahwa seharusnya kita tidak mengenal rahasia jabatan. Semua harus dibuka, termasuk dalam proses promosi jabatan. (SW: bukankah para pejabat diminta untuk melaporkan kekayaannya—sesuatu yang bagi orang privat sangat rahasia?)

Argumen tentang perlunya NPM dapat ditambah satu lagi: penghasilan masih merupakan masalah pokok pegawai, kecuali—

tampaknya—bagi para pimpinan yang telah memperoleh mobil dinas. Para partisipan setuju sepenuhnya terhadap tunjangan-tunjangan: di bidang kerja yang kurang diminati (B 76, S 59, M 78, x71), tunjangan daerah (B 86, S 93, M 78, x 86) dan penerapan jam kerja fleksibel ataupun separo waktu (B 68, S 59, M 67, x 65). Bersamaan dengan itu mereka menganggap gajinya belum layak (B 76, S 70, M 89, x 78) dan karena itu perlu tambahan penghasilan (B 86, S 83, M 100, x 90). Karena itulah NPM perlu diintrodusir, untuk memberi pegawai insentif untuk berhemat—dimana sebagaian penghematannya digunakan untuk kesejahteraan mereka sendiri.

KELEMAHAN DAN HAMBATAN PENERAPAN NPM

Optimisme bahwa NPM dapat dijadikan model bagi sistem administrasi kabupaten bukannya tanpa hambatan. Beberapa di antaranya diuraikan di bawah ini. Yang *pertama,* dalam hal manajemen kontrak, DPRD dipandang belum mampu merumuskan produk dan menetapkan standar kualitas bagi setiap instansi (B 62, S 55, M 100, x 72)[20]. Ketidakmampuan para anggota DPRD mungkin saja dapat diatasi dengan pelatihan atau dilibatkannya konsultan dari LSM atau universitas untuk mendampingi mereka; Tetapi seringkali ketidakmampuan itu bermula dari ketidakmauan. Etos atau orientasi kerja angggota DPRD rupa-rupanya masih patut dipersoalkan. Di pihak birokrasi, sekalipun di satu pihak para partisipan menyetujui gagasan manajemen kontrak, di pihak lain mereka menilai bahwa

20 Kuesioner no. 23 dan 23a

para birokrat saat ini pada umumnya belum atau kurang siap untuk menerapkannya (B 57, S 48, M 67, x 57)[21]. Ketidaksiapan ini, menurut seorang partisipan, dikarenakan kebanyakan SDM kita masih berpolaperilaku "lama" (?), sekalipun mereka sudah berpendidikan S-1.

Kedua, pola komando di dalam birokrasi masih cukup kuat, komunikasi lebih bersifat atas-bawah daripada sebaliknya (B 81, S 62, M 100, x 81)[22]. Ini adalah hal yang ironis, karena sementara para partisipan mengakui bahwa kehidupan bernegara kita telah demokratis (B 38, S 52, M 78, x 56)[23], ternyata apa yang terjadi pada level negara tidak dijumpai di dalam intern birokrasi. Seorang partisipan dari Sleman mengatakan bahwa tergantung atasan—kalau atasan baik, baiklah bawahannya, kalau atasan buruk, buruk pula bawahan dan organisasinya. Tampaknya hierarkhie sebagai karakteristik birokrasi masih melekat sangat kuat, bahkan seringkali berbau militeristik.

Sejalan dengan itu para pimpinan cenderung bersikap sebagai *boss* daripada sebagai *coach* (pendamping, pelatih, pendorong kemajuan bawahan—B 71, S 48, M 89, x 69)[24]. Namun agak kurang parallel dengan ini, sebagai bawahan para partisipan cenderung diberi otonomi yang besar oleh atasannya (B 62, S 45, M 78, x 62)[25]. Ini artinya, di satu pihak pimpinan minta dilayani dan dihormati oleh bawahannya (bukannya melayano

21 Kuesioner no. 66

22 Kuesioner no 36

23 Kuesioner no. 12b

24 Kuisioner no. 57. Skor Banyumas yang lebih tinggi daripada Sleman menjadikan stigma bahwa Banyumas

25 Kuesioner no. 58

dan mengembangkan) dan pihak lain membiarkan bawahan bekerja sendiri sepanjang tidak merongrong posisi dan *privilege*-nya. (Pola seperti inilah yang tampaknya melestarikan korupsi, karena "pengawasan melekat" mandul atau bahkan tidak mungkin). Gaya kepemimpinan seperti ini tidak disenangi oleh para bawahan. Para partisipan menganjurkan agar para pimpinan administrasi mengubah gayanya menjadi "*public manager*"—yang kreatif, terbuka, dst. (B 95, S 59, M 55, x 70)[26]. Namun perlu dipertimbangkan, bahwa sekalipun memang gaya komando dan *boss* semacam itu "jauh dari NPM", itu bisa jadi malah dapat dimanfaatkan sebagai modal budaya (*cultural capital)*, dimana pada tahap inisiasi gaya seperti itu efektif untuk memobilisasi reformasi.

Hambatan bagi usaha reformasi ke arah NPM, menurut penilaian partisipan, ditampilkan dalam Tabel 5. Berdasar hasil kuesioner ini dikenali bahwa kekhawatiran para partisipan bahwa para birokrat belum siap untuk mereformasi birokrasi kabupaten kabupaten kea rah NPM lebih banyak disebabkan oleh kekurangan tenaga yang berkompeten (61 %). Ketidaksiapan itu sama sekali tidak berarti bahwa para pegawai dan pimpinan akan menolak reformasi (masing-masing hanya 26 % dan 34 %). Hambatan ke-dua yang kuat adalah malah dari DPRD (50%) yang, seperti telah disebut di atas, akan merasa kehilangan kenikmatannya sebagai *the ruling class*.

---

26 Kuesioner no. 65. Perbedaan skor yang sangat mencolok, khususnya partisipan MAP yang malah kurang begitu setuju perlu diberi penafsiran lebih lanjut.

Tabel 5.

Persepsi Partisipan tentang Kemungkinan Hambatan Reformasi (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	X (rata-rata) N=59
Kekurangan tenaga yang berkompeten	52	41	89	**61**
Legislative ragu-ragu	38	21	89	**49**
Peraturan ngeraga dan provinsi menghambat	48	52	44	**48**
Kelangkaan uang	52	35	55	**47**
Kekurangan peralatan teknis	33	59	33	**42**
Penolakan dari para pimpinan administrasi	24	24	55	**34**
Penolakan dari para pegawai	10	14	55	**26**

Jika reformasi ke arah NPM dilakukan, para partisipan menganggap tidak akan dampak yang berarti. Dampak yan diperkirakan bakal muncul berada pada tingkat yang rendah. (Lihat Tabel 6). Perhatikan: para partisipan menilai bahwa model NPM yang memberikan desentralisasi yang besar kepada unit-unit administrasi sama sekali tidak akan menjadikan sistem administrasi tercerai-cerai (hanya 7%). Ini kiranya bermanfaat juga untuk menyatakan, sistem manajemen negara yang sangat desentralistis saat ini tidak akan menjadikan Indonesia terpecah-

belah. Namun memang mereka agak khawatir bahwa sistem politik dan administrasi akan menjadi tidak terpadu (49%). Ini menegaskan sekali lagi betapa sulitnya koordinasi dilakukan (Lihat Tabel 1).

Tabel 6.

Persepsi partisipan tentang dampak yang mungkin timbul (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	X (rata-rata) N=59
a) Cara-cara manajemen swasta tidak selalu cocok untuk administrasi	52	48	55	**52**
b) System politik dan administrasi tidak terpadu	33	24	89	**49**
c) System kompetisi berjalan tapi tidak fair	24	48	55	**42**
d) Pegawai justru terbebani	38	21	33	**31**
e) System kompetisi tidak dapat berjalan	10	10	33	**18**
f) Cenderung cerai-berai	5	10	5	**7**

Sumber: hasil kuesioner no. 99.

SIAPA BERUNTUNG

Pertanyaannya: siapa yang diuntungkan jika NPM diterapkan? Para partisipan membayangkan, perusahaan swasta dalam model NPM akan menjadi pihak yang paling diuntungkan, menyusul kemudian penduduk, politisi, LSM dan baru kemudian pejabat/pegawai administrasi (lihat Tabel 7). Penyebutan pejabat/pegawai administrasi pada tempat yang terakhir—sekalipun tetap tinggi—agak mengkhawatirkan, karena merekalah yang merupakan *leading sector* dalam proses reformasi. Jika mereka hanya diuntungkan sedikit saja (setidaknya yang paling rendah dibanding aktor lain) dari proses ini, mungkin partisipasi mereka akan rendah dan bisa mengancam gagalnya reformasi. Pada titik ini perlu dilakukan elaborasi lebih lanjut, meskipun ada optimism: semua beruntung.

Tabel 7.

Persepsi partisipan tentang pihak yang diuntungkan reformasi (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	X (rata-rata) N=59
a) Perusahaan swasta	81	69	89	**80**
b) Penduduk	76	76	77	**76**
c) Politisi	91	83	55	**76**
d) LSM	86	41	89	**72**
e) Pejabat/pegawai administrasi	86	76	44	**69**

Sumber: hasil kuesioner no. 100.

PENUTUP: AGENDA REFORMASI

Sekalipun tidak sangat optimis, uraian di atas dapat digiring pada kesimpulan: bagi administrasi kabupaten NPM adalah perlu dan layak. Jika memang Banyumas dan Sleman maupun kabupaten dan kota lain berminat untuk menerapkannya, menurut partisipan prioritas agenda reformasinya adalah seperti diperlihatkan dalam Tabel 8. Sangat ironis bahwa definisi produk setiap instansi malah diberi prioritas terakhir, padahal seharusnya dialah yang pertama—tentu saja setelah sebelumnya setiap instansi merumuskan visi dan misi organisasinya. Ada kemungkinan bahwa partisipan menganggap produk atau layanan dari instansi mereka telah terdefenisikan dengan baik dalam program kerja tahunan mereka, sehingga ini bukan hal yang perlu disentuh lagi jika akan dilakukan reformasi. Namun, seandainya ini memang ironi, ini harus diterima dan dipahami (bahwa cara berpikir maupun perilaku birokrat kita kadang-kadang masih tidak konsisten), dengan syarat ada kemauan untuk belajar dan membuka diri terhadap ide apapun dari para pelaku birokrasi dan politik. Sebab reformasi adalah proses belajar, yang tak akan pernah berhenti.

Tabel 8.

Pendapat partisipan tentang agenda reformasi (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	X (rata-rata) N=59
a) Penerapan analisis biaya hasil	62	62	89	**71**

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	X (rata-rata) N=59
b) Memperbaiki control dan pelaporan	48	69	67	**61**
c) Optimalisasi proses kerja	57	72	44	**58**
d) Optimalisasi prosedur administrasi	52	59	55	**55**
e) Desentralisasi tanggung jawab terhadap sumber daya	48	59	55	**54**
f) Golbalbudget (block grant) – anggaran tidak perlu rinci	48	31	67	**49**
g) Melakukan pengembangan kepegawaian	43	31	67	**47**
h) Memangkas atau merampingkan struktur organisasi	29	35	78	**47**
i) Membuat angket kepada penduduk	43	31	67	**47**
j) Memberikan anggaran yang dapat dihemat kepada instansi yang bersangkutan	52	21	-	**37**

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	X (rata-rata) N=59
k) Membuat definisi produk tiap instansi dan menerapkannya	33	10	44	**29**

Sumber: hasil kuesioner no. 95.

DAFTAR PUSTAKA

Brecht, Ulrike (1999). *Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung—eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells.* Muenchen: Profession.

Fairbanks, Frank A. dan du Voitel, Roland Dumont (1993). *Arizona: unternehmenskonzept des kommunalen Managements.* Nettetal: Zuendel.

Freie und Hansestadt Hamburg, Senatsamt fuer den Verwaltungsdienst (1994). *Neue Wege im Verwaltungsmanagement.* Hamburg.

Gray, John H. dan du Voitel, Roland Dumont (1993). *Christchurch: Fallbeispiel einer erfolgoreichen Reform im oeffentlichen Management,* Nettetal: Zuendel.

Hill, Herman dan Klages, Helmut (1998). *Aktuelle Tendenzen und Ansaetze zur Verwaltungsmodernisierung,* Duesseldorf.

Mix, Ulrich dan Herwijer, Michiel (Hrsg) (1996). *10 Jahre Tilburger Modell.* Bremen: Kellner.

Pollit, Christopher dan Boeckaert, Geert (2000). *Public Management Reform-A Comparative Analysis*. New York: Oxford.

Thoha, Miftah dan Dharma, Agus (1999). *Menyoal Birokrasi Publik*. Jakarta: Balai Pustaka.

Wagener, Alexander (1997). *Dienstleistungunternehmen Grosstadt: "best run city in the world?"* Berlin: Wissenschaftsznetrum berlin fuer Sozialforschung.

5
Good Governance, Daya Saing, dan Investasi Global

Zaenal Soedjais

Isu *Good Governance,* Daya Saing, dan Investasi Global sangat relevan dengan kebutuhan Indonesia untuk menyelenggarakan pemulihan ekonomi nasional. Jika kita menyimak dengan teliti, kemrosotan ekonomi Indonesia berkait dengan masalah investasi global di Inndonesia. Kita menyaksikan sendiri, begitu krisis ekonomi berganti menjadi krisis sosial, politik, dan keamanan, maka para investor yang sudah menanam modalnya di Indonesia buru-buru mengemasi koper dan terbang ke luar negri beserta investasinya. Sementara itu, investor global sedianya akan menanamkan modal di Indonesia, mengurungkan niatnya.

Peran negara sebagai fasilitator dalam proses kebijakan menuju sebuah ideal *Good Governance* menjadi penting, begitu juga menciptakan suasana daya saing yang kondusif dalam investasi Global. Negara juga yang kemudian harus mempersiapkan diri untuk menyongsong era Globalisasi, yang mau tidak mau merupakan sebuah keniscayaan. Indonesia perlu dibuat semenarik mungkin bagi investor agar mau menanamkan

modalnya, yang tentu akan membawa dampak posifitif bagi penyelesaian sebuah krisis. Sesuai dengan indikator dari sebuah *Good Governance* maka tingginya investasi juga akan positif terhadap pertumbuhan ekonomi yang tentunya harus didukung oleh kualitas pengelolaan negara.

INVESTASI DI NEGARA BERKEMBANG

Masalah investasi asing di negara berkembang memang bersifat khas. Kelemahan utama dari negara-negara berkembang adalah tabungan domestik. Padahal, pembangunan memerlukan modal. Pada tahap pertama, pemerintah dapat melakukan pinjaman luar negri untuk membiayai pembangunan, khususnya untuk membangun prasarana pendukung atau infrastruktur. Pada tahap selanjutnya, pemerintah akan menyerahkan kepada pelaku ekonomi nasional sendiri untuk melakukan pinjaman ke luar negri untuk memenuhi kebutuhan permodalan bagi investasinya. Pemerintah Indonesia sejak tahun 1995 sudah mengemukakan bahwa sebagian tugas investasi nasional yang diperlukan untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi 7-8% per tahun diserahkan kepada swasta.

Kebutuhan investasi dari luar negeri tersebut dipelukan bukan saja untuk menggerakan perekonomian, namun juga untuk menjaga jangan sampai deficit transaksi berjalan terlampau tinggi, sehingga mempersulit perekonomian secara keseluruhan. Semenjak tahun 1990an kita melihat investasi asing mengalir deras ke Indonesia, baik dalam bentuk investasi langsung (*foreign direct investment*, FDI), maupun melalui pasar modal. Selama 25 tahun pertama pembangunan, investasi

asing naik 3.150% (1967-1995) (Media Indonesia, 10 April 2002). Namun, semenjak krisis ekonomi tahun 1997, terjadi kemrosotan investasi asing. Laporan dari JETRO (*Japan External Trade Organization)* April 2002 mengungkap bahwa investasi Jepang ini Indonesia selama empat tahun terakhir merosot sampai 87% dari US $ 5,4 milyar di tahun 1997 menjadi US $ 0,7 milyar di tahun 2001. Hiruyuki, Presiden Direktur JETRO, mengemukakan bahwa selain karena masalah krisis ekonomi di Jepang, ada tiga faktor yang bersifat internal Indonesia, yaitu ketidak-amanan, ketidak-pastian berusaha, dan tidak tersedianya industri pendukung, secara memadai (Media Indonesia, 10 April 2002). Bahkan, yang terjadi bukan saja aliran investasi asing seret masuk Indonesia, namun selama tiga tahun terakhir (1998-2000) terjadi aliran modal keluar (*capital outflow*) hingga US $ 12 milyar (Kontan, 22 Oktober 2001: 24).

Kenyataan tersebut menjadi salah satu indikator kurang menguntungkan bagi Investasi Indonesia, dan terbukti tingkat *country risk* Indonesia cenderung meningkat, dan bersamaan itu meningkat pula tingkat suku bunga pinjaman asing untuk Indonesia. Menurunnya kinerja pembangunan secara signifikan menekan keinginan dari investor asing untuk masuk Indonesia. Sementara itu, kebijakan otonomi daerah melalui munculnya sejumlah Peraturan Daerah (Perda) yang kurang *favorable* terhadap investasi di daerah. Di sisi lain, kinerja administrasi publik yang belum mencapai mencapai hasil optimal juga berpengaruh kepada masih rendahnya arus modal masuk.

Kesemuanya menjadi relevan, tatkala kita berhadapan dengan fakta global: bahwa perekonomian setiap kawasan

akan semakin ditentukan oleh investasi-investasi global daripada investasi-investasi lokal. Pada pengelolaan negara yang ditunjukkan dengan indikator *good governance* (untuk selanjutnya disingkat sebagai GG) dan peluang investasi global di Indonesia.

GLOBALISASI

Pada tahun 1989, dari Osaka Jepang, Kenichi Ohmae merilis bukunya *The Borderless World*. Tesis Ohmae adalah bahwa pada hari ini batas-batas negara-bangsa menjadi tidak penting. Buku dari Ohmae, sebenarnyalah, menjadi bagian dari pesta selebrisi *(celebration)* Proklamasi *Globalisasi* umat manusia sedunia. *Competitive is the most commonly uttered this days in economic policy,* kata Ohmae. Globalisasi menjadikan banyak kebijakan-kebijakan politik (ekonomi) mendadak menjadi usang. Benarkah demikian?

Dalam sebuah rentangan yang sama kita menyimak para pakar dan konsultan dunia memberikan nasehat bahwa globalisasi mengehela segala-galanya di muka bumi ini, baik dalam arti membangun kehidupan bersama yang lebih baik (Ohmae (1990)), Kottler (Jatu Sripitaloka (Naesince, 1997), Drucker (1985), Porter (1998)) maupun dalam arti yang predatorik, atau yang "lebih kuat memangsa yang lebih lemah" (Richard Falk, (1999), Richard Barnett (1994), John Cavanagh (1994). Globalisasi menjadi sebuah "mantera baru" yang sayangnya lebih mudah diucapkan daripada dipahami. Globalisasi menjadi sebuah mantera yang hanya dilafalkan tetapi tidak memberikan pengaruh seperti seharusnya.

Globalisasi menghadirkan sepasang aturan baru. *Pertama,* persaingan atau kompetisi. Di masa lalu kita sudah mengenal kompetisi sebagai sebuah bentuk persaingan di antara para pelaku bisnis. Bahkan hari ini dapat dikatakan era THE DEATH OF COMPETITION karena kompetisi bukan lagi sebagai sebuah bagian dari operasi sebuah organisasi, namun menjadi sebuah kewajiban, *built in*. Kecakapan untuk berkompetisi telah menjadi sebuah kecakapan untuk bernafas. Jika kita tidak mempunyai kecakapan itu, otomatis kita akan mati. Kompetisi mewajibkan organisasi harus dikelola dengan standar global; standar transnasional. Katanya, dalam kata pengantar buku *The Organization of the Future* (Hesselbein, Goldsmoth, Beckhard, 1997) setiap perusahaan, bahkan yang beskala kecil pun, harus dikelola sebagaimana perusahaan-perusahaan trans-nasional. *Their market may still be local or regional, but their competition is global*. Bukan hanya korporasi-korporasi kita yang bersaing dengan korporasi negara lain, namun juga sampai petani-petani kita di Palembang, Banyumas, Ngawi, dan Sulawesi Selatan bersaing juga dengan petani-petani di propinsi-propinsi di Vietnam dan Thailand.

Persaingan menjadi sebuah keharusan. Monopoli, fasilitas, kolusi memang mempunyai efektivitas tinggi dalam menguasai pasar, namun strategi itu hanya berlaku dalam dunia yang masih terkotak-kotak. Globalisasi membuat monopoli, fasilitas, dan kolusi berujung kepada satu hal: inefisiensi, karena basis dari efektivitas bisnis yang diciptakan tidak berasal dari pengembangan manajemen professional yang mengarah kepada penciptaan daya saing atas dasar kemampuan ini. Keunggulan

bisnis hanya berbasis atas perlakuan-perlakuan istimewa yang secara tidak *fair* menyingkirkan pesaing dari pasar. Ketika pasar menjadi pasar yang sesungguhnya—semua pemain boleh masuk dan bersaing memperebutkan pangsa—keunggulan tersebut seketika menjadi sia-sia.

Kata kunci persaingan menyebabkan setiap korporasi, entah itu badan usaha milik negara maupun milik swasta—ataupun kongsi keduanya—berhadapan dengan satu kewajiban membangun manajemen professional untuk menciptakan keunggulan inti *(core competence)* dan selanjutnya membangun daya saing.

Hanya perusahaan-perusahaan yang mempunyai keunggulan bersaing yang akan mampu bertahan dan berkembang di dalam perkembangan global. Sisanya akan menjadi "pedagang pinggiran" dan menjadi marjinal dalam tata perekonomian global. Kita melihat betapa mengerikan berada dalam posisi marjinal dapat dibuang sewaktu-waktu dan tidak berpengaruh kepada keseluruhan sistem.

Kata kunci kedua adalah kerjasama atau koperasi. Globalisasi tidak saja mendorong korporasi-korporasi saling bersaing mati-matian, tetapi juga bekerjasama mati-matian, baik untuk mempertahankan hidup, mengembangkan bisnis, maupun untuk mencegah persaingan yang berujung saling membunuh. Sejak tahun 1980an kita melihat gelombang merger berbagai perusahaan antar negara. Pada tahun 1995 Booz Allen menemukan telah terjaddi lebih dari 30.000 aliansi strategis dalam bentuk merger dan akusisi terjadi di dunia dengan nilai tidak kurang dari US $ 1 triliyun. Jumlah ini diperkirakan

meningkat hingga dua kali lipat setiap tahunnya.

Kerjasama dalam bentuk aliansi-aliansi strategis ini menjadi salah satu tren besar dalam globalisasi. Hewlett-Packard dengan Netscape Communications, AT&T dengan Unisource, hingga di Indonesia kita melihat aliansi antara Pelindo II dengan Hutchinson-Whampoa, Semen Gresik dengan Cemex, dan Salim dengan Guthrie. *Mitchell Marks dan Philip Mirvis* dalam *Joining Forces* (1998) menyebut era saat ini sebagai *A New Age of Mergers, Acquisition, and Alliances*. Perkembangan ekonomi dunia dibentuk oleh persekutuan-persekutuan baru yang menciptakan sebuah megakorporasi baru yang menentukan arah perekonomian dunia, di dalam hal investasi, produksi, dan perdagangan.

Sederhananya, globalisasi dihela oleh kecenderungan: persaingan dan persekutuan. Korporasi yang tidak mampu bersaing dan/ atau bersekutu akan digilas oleh perkembangan peradaban ekonomi ini. Dari sini kita bisa melihat bahwa tantangan pokok bagi kita bersama adalah bagaimana kita menjadi korporasi bisnis kita menjadi korporasi mampu bersaing dan beraliansi dengan organisasi-organisasi global? Kenapa harus korporasi? Karena, seperti juga dikatakan oleh Gary Hamel, dalam kompetisi global, maka yang sebenarnya bersaing bukanlah negara satu dengan negara lainnya. Bukan antara Amerika, Jepang, Korea, Taiwan, dan selanjutnya, melainkan antara para pelaku bisnis di negara-negara tersebut. Persaingan sesungguhnya terjadi di antara IBM , Toshiba, Samsung, dan Acer. Atau antara Garuda Indonesia dengan JAL, KAL, Eva Air, dan seterusnya. Kata Hamel, *I don't see competitions as competition between nation states. I see it as competition between firms*.

Pada hemat saya, organisasi-organisasi bisnislah yang harus dikedepankan untuk dimenejemen secara professional. Apakah manajemen professional? Di dalam buku teks, baik dalam manajemen bisnis, publik, maupun nirlaba kita melihat tugas-tugas manajemen. *Planning, Organizing, Leading,* dan, *Controlling.* Apakah manajemen professional? Ya, tetapi tidak cukup itu saja. Manajemen professional adalah manajemen yang mengedepankan upaya pengkreasikan nilai *(value creation)* dari aset yang ada dengan menggunakan prinsip-prinsip manajemen. Manajemen professional adalah manajemen yang mengedepankan peningkatan manfaat bagi *stakeholders*nya (bukan hanya *stakeholders*nya) yang menghindari tata cara yang *unfair,* misalnya dengan mencari fasilitas istimewa dari pemegang kekuasaan politik. Manajemen profesional adalah manajemen yang berusaha mengelola pasar dan bukan mengelola penguasa. Manajemen yang profesional adalah manajemen yang menjadikan organisasi yang dikelolanya menjadi organisasi yang efisien dan efektif.

Lantas, siapa yang bisa disebut sebagai kaum profesional? Mereka yang bergelar MBA? Ya, tetapi bukan itu atributnya. Atribut profesional ada tiga: menguasai ilmu yang berkenaan dengan bidang kerjanya, mampu mentransfer ilmu tersebut menjadi *skill,* dan dalam melaksanakan profesi tersebut yang bersangkutan melandaskan kepada kaidah-kaidah moral.

Apa kaitan perusahaan-perusahaan kita menjadi profesional dengan investasi asing? Sederhana sekali. Para pelaku bisnis asing yang melakukan investasi melalui pasar modal akan memilih untuk membeli perusahaan-perusahaan yang *profesionaly*

managed. Sementara itu pelaku bisnis asing yang hendak menanamkan investasi langsung (FDI) akan memerlukan mitra kerja lokal baik sebagai mitra investasi maupun mitra kerja. Di luar itu, sebuah perekonomian yang dihuni oleh pelaku-pelaku bisnis yang profesional akan menciptakan perasaan yang *secure* karena terdapat kepastian-kepastian pokok dalam menyelenggarakan usaha, paling tidak di antara sesama pelaku bisnis.

Namun, untuk membangun manajemen profesional di dalam organisasi-organisasi bisnis, ternyata tidak cukup hanya dengan membayar eksekutif profesional, memberikan pelatihan, dan sebagainya. Jauh yang lebih penting, dan selama ini banyak dilupakan adalah, perlunya membangun sebuah iklim yang kondusif bagi profesionalisme lembaga-lembaga bisnis tersebut. Di sinilah kita melihat kembali peran penting pemerintah di era globalisasi. Sama seperti dikatakan oleh Michael Porter dalam *The Competitive Advantage of the Nations* (1998), bahwa pada akhirnya keunggulan negara-negara bangsa akan ditentukan oleh daya saing dari bangsa-bangsa tersebut, di mana daya saing tersebut ditentukan oleh kebijakan-kebijakan dari pemerintahannya. Di sini kita bertemu dengan GG.

GOOD GOVERNANCE

Hari ini GG menjadi sebuah tema sentral dalam pengelolaan negara. Istilah ini begitu sering diucapkan namun jarang difahami maknanya. Bahkan terjemahannya di dalam bahasa Indonesia pun masih diperdebatkan. Di Malaysia, misalnya, GG diterjemahkan menjadi "*Penadbiran Yang Baik*". Di Indonesia, Lembaga Administrasi Negara (LAN) menerjemahkannya

sebagai "Kepemerintahan Yang Baik". Untuk mudahnya, kita tetap mempergunakan istilah aslinya, *good governance*.

GG menjadi isu terdepan dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara, khususnya dengan semakin surutnya peran pemerintah sebagai lembaga yang "menjalankan segala-galanya" dan meningkatnya kapabilitas masyarakat dalam ikut serta mengelola urusan-urusan bersama. Desakan yang muncul bersamaan dengan semakin tingginya tingkat pengetahuan dan kompetensi masyarakat, masyarakat semakin menuntut pemerintah untuk menyelenggarakan kepemerintahan yang baik, tidak sekedar *clean*. Pola-pola lama tidak lagi mampu merespon kepentingan masyarakat. Lebih jauh kepemerintahan yang baik merupakan desakan globalisasi.

Salah satu fakta yang paling sederhana adalah bahwa konsepnya sendiri berasal dari lembaga-lembaga dunia, seperti PBB, IMF, dan Bank Dunia. Salah satu definisi yang paling banyak dipergunakan adalah versi PBB melalui UNDP yang mendefinisikan pemerintahan yang baik sebagai:

"Pelaksanaan wewenang ekonomi, politik, dan administrative untuk mengelola urusan negara di semua tingkat. Kepemerintahan yang baik mencakup semua mekanisme, proses dan lembaga yang merupakan saluran bagi rakyat untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan mereka, melaksanakan hak-hak hukum mereka, memenuhi kewajiban-kewajiban mereka dan menyambung perbedaan-perbedaan mereka"

Lebih jauh UNDP merinci, bahwa kepemerintahan yang baik harus mengandung serangkain ciri yang harus dipenuhi,

yaitu partisipasi, kekuasaan hukum (*rule of law),* transparasi, ketanggapan (*responsiveness),* orientasi konsensus, kesetaraan *(equality)*, hasil guna dan daya guna (*effectiveness and efficiency),* ketanggunggugatan *(accountability),* dan visi strategis.

Apa sebenarnya GG? Bagi para praktisi bisnis, seperti saya, maka GG sebenarnya bermakna satu: bagaimana pemerintah dapat menciptakan iklim yang baik *(favorable)* bagi setiap warganya untuk mengembangkan diri, khususnya dalam era globalisasi, bagaimana agar iklim tersebut mendukung warganya untuk memiliki kompetensi global—kompetensi yang merujuk apa yang saya sampaikan di atas adalah kompetensi untuk bersaing dan bekerjasama.

Kita bisa membayangkan, jika birokrasinya tidak efisien, maka praktis seluruh pelayanan di dalam masyarakat juga tidak efisien. Kita bisa melihat contoh yang paling nyata pelayanan di dalam jasa ekspor dan impor di Indonesia. Iklimnya sedemikian rupa sehingga mendorong setiap pelaku eskpor dan impor untuk menyerahkan pengelolaan ekspor dan impornya kepada organisasi di luar Indonesia. Jika tidak keliru, lebih dari 80% jasa ekspor-impor kita ditangani oleh perusahaan-perusahaan asing, di mana mayoritas adalah perusahaan-perusahaan Singapura.

Kritikan yang sering dilontarkan para pengamat adalah bahwa "tingginya biaya siluman" menyebabkan bukan hanya biaya produksinya menjadi tidak efisien dan kalah dengan produk asing, melainkan juga berhubungan dengan rendahnya upah buruh. Kebijakan perpajakan yang kurang *"customer friendly"* dan pelayanan yang belum profesional menyebabkan warga masyarakat, baik perorangan maupun organisasi bisnis,

melalukan penghindaran terhadap pajak melalui berbagai cara.

Dalam skala yang makro, masih rendahnya kepastian hukum juga menyebabkan para pelaku usaha, baik pelaku global maupun domestik, ragu untuk melakukan investasi. Kebijakan otonomi daerah yang belum menemukan bentuk *pas*nya cenderung memberikan *uforia* kepada daerah-daerah yang menjadikan kegiatan investasi menjadi semakin riskan. Kasus Semen Padang hingga, Newmont menjadi preseden bagi para pelaku bisnis.

Di sini kita melihat bahwa peran pemerintah sebagai faktor pendorong profesionalisasi penyelenggaraan organisasi, khususnya organisasi bisnis, di satu sisi dan meningkatkan investasi, baik dari dalam maupun luar negri, nampak amat penting. Di sini pula kita berbicara tentang GG.

Sederhananya GG adalah kehendak dari pemerintah untuk menjadikan dirinya sebagai organisasi yang profesional dan efisien untuk dapat menjadi inisiator bagi profesionalisasi dan efisiensi seluruh organisasi di suatu negara, sekaligus menciptakan iklim yang sesuai bagi setiap warganya untuk mengembangkan kualitas kehidupannya.

Untuk mudahnya, kita dapat membandingkan dengan kebijakan-kebijakan di masa lalu. Memang di era tersebut kita sudah berusaha melakukan praktek GG meski dengan istilah yang berbeda seperti *clean government,* "pengawasan melekat", "disiplin nasional", dsb. Secara keseluruhan, tujuannya adalah untuk mengarahkan seluruh warga untuk mempunyai kultur *market friendly* dalam arti setiap kegiatan yang diselenggarakannya adalah untuk menciptakan daya saing bagi para pelaku ekonomi. Bahkan kebijakan untuk memberikan kepercayaan kepada

sektor swasta untuk menjadi penggerak ekonomi nasional sejak tahun 1995 merupakan bentuk upaya penciptaan iklim yang berorientasi kepada pasar. Namun demikian, kebijakan-kebijakan yang dibuat justru bersifat mentorpedo mekanisme pasar melalui adanya fasilitas-fasilitas,istimewa kepada sejumlah warga. Kebijakan-kebijakan ini masih diimbuhi dengan sifatnya yang "serba-dadakan".

Di dalam kondisi seperti ini, maka orientasi dari para pelaku bisnis adalah "lebih penting mengelola penguasa" daripada "menciptakan manajemen bisnisnya secara profesional" karena hidup mati bisnis ternyata lebih terpulang kepada kelakuan penguasa daripada mekanisme pasar. Dampaknya, keinginan yang baik untuk melaksanakan GG menjadi pupus oleh praktek-praktek yang justru bertentangan. Kita mengingat pada tahun 1980an hingga 1990an para pakar sudah menyoroti karakter sistim ekonomi kita yang berbiaya tinggi yang menjadikannya tidak kompetitif dalam persaingan global yang semakin menjelang. Sinyalemen tersebut terbukti tatkala kita mengalami krisis.

Pada hemat saya, kegagalan kita untuk bertahan dari krisis dan segera melakukan pemulihan berpulang kepada kurang berhasilnya pemerintah di era sebelumnya untuk menjadikan GG sebagai ruh dari pengelolaan dirinya dan kurang berhasilnya pemerintah setelahnya untuk juga menjadikan GG sebagai *central of spirit*. Ada dua rujukan yang baik untuk kita pergunakan. *Pertama,* hasil studi dari pakar administrasi publik Mark Turner Mark dan David Hulme (1997) menemukan bahwa negara- negara yang paling maju dalam pembangunannya adalah negara-negara yang mempunyai kualitas GG yang tinggi, karena (birokrasi)

pemerintahannya dapat memberikan arahan yang tepat bagi kebijakan- kebijakan politik yang hendah dibuat. Turner antara lain menyebut Singapura dan Malaysia sebagai contoh negara di Asia Tenggara dengan kualitas GG yang relatif tinggi. Kita juga bisa melihatnya dari data berikut ini:

Tabel 1.

GG, dan GCG pengaruhnya terhadap *competitiveness*
(data tahun 2001)

Negara	**Indeks Good Govornace***	**Indeks GOG****	***World Competitiveness Rank*** ***
Singapura	4	1	2
Hongkong	1 4	2	6
Jepang	21	3	26
Taiwan	27	4	1 8
Korsel	42	5	28
Malaysia	36	6	29
Cina	57	11	33
Thailand	61	8	38
Filipina	65	7	40
India	71	9	41
Indonesia	89	10	49

*GG total ranking 91 (PERC); **GCG untuk Asia (PWC & FCGI);

***WCR total ranking 49 (WCR)

Data diolah dari Political and Economic Risk Consultany 2001, Priceioaterhouse Cooper 2001, World Competitiveness Report 2002, Forum for Corporate Governance in Indonesia, 2001

Data tersebut menunjukkan bahwa kualitas GG berkenaan dengan kualitas GCG (GG untuk sektor bisnis) dan hubungannya terhadap daya saing. Bagi Indonesia, rapor di atas harus dijadikan sebagai pendorong untuk dapat memperbaiki diri.

Kedua, pada Januari 2002 lalu, saya berkesempatan untuk mengikuti ceramah Profesor Linsu Kim dari Korea University. Apa yang dikemukakan oleh Prof. Kim adalah pengalaman Korea Selatan dalam melakukan pemulihan ekonomi dengan segera. Seperti kita ketahui, Korsel merupakan negara pertama yang keluar dari krisis dan *back on track*. Hasilnya, Korea kembali menjadi kekuatan ekonomi dunia. Hyundai dilaporkan menjadi produsen (dan pemasok) mobil nomor 7 dunia. Samsung sebagai salah satu raksasa elektronik dunia dengan *revenue* lebih dari US $ 100 milyar, atau ekuivalen dengan *revenue* dari IBM+Intel+C itigroup+Catterpilar+ Aetna *(Fortune* April 2002). Salah satu strateginya adalah melaksanakan GG di dalam penyelenggaraan negara dan kemudian GCG di dalam pengelolaan korporasi-korporasi bisnisnya.

Korsel mengalami lonjakan kepercayaan pasar dunia karena terdptanya iklim yang usaha yang sesuai, bukan saja bagi pebisnis domestik namun juga investor global. Efisiensi birokrasi diperkuat dengan *clean and transparant government* mendorong para pelaku bisnis untuk sungguh- sungguh melakukan proses *reinventing* untuk memperoleh keunggulan global sebagai basis untuk berkompetisi dan beraliansi di tingkat global. Lepas dari perbedaan-perbedaan khas dengan Indonesia, ada satu hal yang dapat dipersamakan: GG berkorelasi langsung dengan penciptakaan *global competence,* dan pada akhirnya berkenaan

dengan *global investment inflow.* Inilah yang menjadi kunci dari kajian kita.

GOOD GOVERNANCE dan INVESTASI

Kewirausahaan adalah jantung dari investasi. Kewirausahaan, seperti kata ekonom Prancis JB Say, *shifts economic resources out of area of lower and into an area of higher productivity and greater yield.* Mudahnya, para wirausaha mendorong investasi mengalir ke kawasan-kawasan yang "lebih menghasilkan" dan "lebih produktif". Kawasan-kawasan ini adalah kawasan-kawasan yang lebih kompetitif dibandingkan kawasan lainnya.

Dari paparan di atas, kita dapat menyimpulkan bahwa kawasan- kawasan yang kompetitif bukanlah kawasan-kawasan yang mempunyai kekayaan alam atau jumlah pendudukan yang melimpah, melainkan kawasan-kawasan di mana terdapat iklim investasi yang mendukung. Iklim investasi yang mendukung dapat diidentifikasi, yaitu:

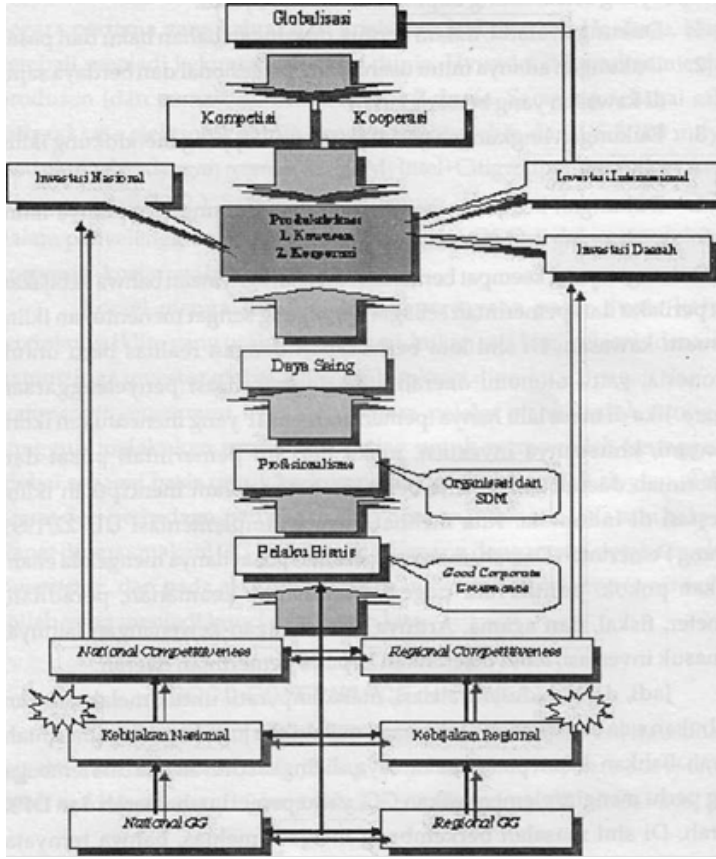
1. Dukungan alami, dalam bentuk dukungan bahan baku dan pasar
2. Dukungan adanya mitra usaha yang profesional dan berdaya saing di kawasan yang bersangkutan
3. Dukungan lingkungan sosial (masyarakat) yang mendukung iklim ekonomi
4. Dukungan kebijakan politik yang mendukung terciptanya iklim usaha yang adil *(fairness, fair competition*)

Dukungan yang keempat berkenaan dengan kenyataan bahwa kebijakan dan perilaku dari pemerintah sebagai aktor

yang sangat menentukan iklim di suatu kawasan. Di sini kita berhadapan dengan realitas baru untuk Indonesia, yaitu otonomi daerah atau desentralisasi penyelenggaraan negara. Jika di masa lalu hanya 'pemerintah pusat' yang menentukan iklim ekonomi, khususnya investasi, maka hari ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah sama-sama berperan besar dalam menciptkan iklim investasi di Indonesia. Kita melihat, dengan implementasi UU 22/1999 tentang Pemerintah Daerah, maka pemerintah pusat hanya mengelola enam urusan pokok: politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Artinya, kewenangan-kewenangan lainnya, termasuk investasi, lebih diserahkan kepada pemerintah daerah.

Jadi, dengan desentralisasi, maka imperatif untuk melaksanakan GG bukan saja bagi pemerintah pusat, melainkan juga kepada pemerintah daerah. Bahkan dalam pengamatan saya, di tingkat daerah ada dua lembaga yang perlu mengimplementasikan GG, yaitu pemerintah daerah dan DPR daerah. Di sini masalah berkembang menjadi meluas, bahwa ternyata pemulihan ekonomi, laju investasi, daya saing, dan GG berhadapan dengan kebijakan baru di bidang tata administrasi negara, yaitu desentralisasi, karena *domain* dari pembangunan berada di daerah-daerah.

Dalam pengamatan saya, kondisi ini bukan berarti semakin sulit, justru sebaliknya, ia dapat diurai satu-persatu, ditemukan key-pointsnya dan disusun sebuah model sederhana. Menurut pengamatan saya, modelnya dapat disusun sebagai berikut:



Dari gambar tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Di era globalisasi, maka perekonomian global lebih berperan dibanding ekonomi domestik dan regional (atau sub-domestik).
2. Globalisasi bermakna setiap kawasan harus bersaing memperebutkan peluang ekonomi yang terbatas, yang diwujudkan dalam bentuk investasi global. Hanya kawasan-

kawasan produktif yang "dihinggapi" oleh investasi global

3. Kawasan-kawasan tersebut adalah kawasan yang mempunyai karakter sesuai dengan tuntutan global (kompetisi dan kooperasi), yakni memiliki *competitiveness*. Karakter yang hanya dapat dihasilkan oleh profesionalitas manajemen organisasi
4. Kualitas profesional tersebut dibentuk oleh kebijakan-kebijakan di tingkat nasional dan regional. Kebijakan yang diperlukan adalah kebijakan yang mempunyai kemampuan menciptakan iklim yang sesuai bagi profesionalisasi tersebut -peran pemerintah lebih kepada *enabling* dan *steering* daripada *creating* dan *implementing*.
5. Kebijakan dimaksud dapat dikreasikan apabila lembaga-lembaga pembuat kebijakan politik (dalam hal ini juga termasuk lembaga perwakilan rakyat) mempunyai kualifikasi profesional yang dicirikan dari adanya implementasi GG di dalamnya.

KESIMPULAN

World Development Report 2002 bertemakan *Building Institutions for Markets*. Laporan ini mengemukakan bahwa hanya negara-negara yang mampu membangun lembaga-lembaga yang mampu mengelola pasar dan mekanisme pasar akan menjadi negara-negara yang mampu meningkatkan pendapatan dan sekaligus menurunkan tingkat kemiskinannya. Penyebabnya, globalisasi mempunyai karakter bahwa "pasar dan mekanisme pasar adalah *the ultimate*". Untuk itu diperlukan institusi/ organisasi yang mampu mengelola pasar secara efektif. Dan

hanya institusi yang profesional dan berdaya saing yang mampu melakukannya. Indonesia memerlukan institusi-institusi dengan kualifikasi seperti itu, kecuali jika kelak hendak menjadi penonton saja dalam globalisasi. Seperti nasihat Nicholas Stem *Chief Economist* yang merangkap *Senior Vice President* World Bank, bahwa *without effective institutions, poor people and poor countries are excluded from the benefits of markets*." Dan *market* itu adalah perekonomian global.

Dalam perekonomian hal pertama yang diperebutkan adalah investasi global. Di sini pula kita perlu memahami, bahwa seluruh investasi, baik di dalam maupun di luar negeri, adalah investasi global karena, seperti kata Kenichi Ohmae (1995) *investment is no longer geographically constrained*. Terjadinya *capital outflow* berpuluh milyar dollar dari Indonesia ke luar negeri pada saat kita di puncak krisis bukan saja dilakukan oleh investor asing di Indonesia, tetapi juga investor Indonesia sendiri yang merasa tidak nyaman menanam investasi di Indonesia. Di dunia perekonomian/investasi global pepatah "lebih baik hujan batu di negeri sendiri daripada hujan emas di negeri orang" tidak berlaku lagi. Pepatah yang berlaku adalah "hujan emas *is* hujan emas, dan hujan batu *is* hujan batu". Dan investasi selalu mencari "hujan emas", *no matter* di mana hujan itu jatuh.

Ini bukanlah wacana, melainkan kenyataan-kenyataan baru yang sebenarnya sudah terjadi sejak tahun 1980an yang ditandai oleh usainya Perang Dingin dan munculnya Perekonomian Global. Sebuah tatanan yang tidak melihat pentingnya batas-batas negara bangsa, melainkan hanya melihat *how competitive are you.* Hari ini Indonesia berada di dalam tantangan tersebut sekaligus juga sebagai bagian kunci dari pemulihan ekonomi.

Kita menyadari, dibandingkan negara-negara lain, maka Indonesia relatif paling terbelakang dalam pemulihan ekonomi. Salah satu penyebabnya adalah masih rendahnya investasi ekonomi, khususnya investasi global. Memang, kita bersyukur sudah banyak komitmen- komitmen untuk menanamkan investasi di Indonesia dari para pelaku investor global, namun baru beberapa saja yang direalisasikan. Sebagian besar masih *wait and see*. Yang ditunggu bukanlah munculnya potensi ekonomi Indonesia, karena sesungguhnya Tuhan mengaruniai Indonesia dengan potensi ekonomi yang luar biasa. Yang ditunggu adalah munculnya iklim yang mendukung bagi investasi ekonomi, baik dalam bentuk keamanan, kepastian hukum, maupun efisiensi pelayanan birokrasi. Sebuah keluaran-keluaran *(outputs)* yang bisa dicapai apabila lembaga pemerintah (termasuk lembaga perwakilan rakyat) di tingkat pusat maupun daerah mempunyai kualitas GG di dalam dirinya masing-masing.

Saya sendiri, sebagai seorang praktisi bisnis yang berada di naungan kepemilikan pemerintah, optimis bahwa kita akan mampu membangun kualitas GG di dalam kepemerintahan kita. Kita sudah mempunyai visi, misi, dan strategi untuk mencapainya. Konstitusi, GBHN, Propenas, hingga Propeda (Propenas untuk tingkat daerah) sepengetahuan saya sudah mencantumkan rencana dan upaya untuk menciptakan GG di lingkungan masing-masing. Bahkan kita juga sudah memiliki UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Apabila belum sepenuhnya berhasil, memang implementasi memerlukan kesabaran, di samping kesungguhan, disiplin, dan komitmen. Saya yakin dengan aset- aset yang ada, kita dapat segera membangun GG di lingkungan kita masing-

masing, sebagai sebuah modal pokok untuk membangun Indonesia dengan daya saing global.

Akhirnya, Tantangan bagi pemerintah hari ini, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, bukanlah bagaimana membangun kebijakan-kebijakan baru yang dapat mempercepat masuknya arus modal masuk ke Indonesia, melainkan bagaimana membangun kebijakan- kebijakan baru yang:

1. Menjadi pondasi bagi implementasi GG
2. Berkenaan dengan upaya penciptaan iklim profesionalisme pengelolaan korporasi, termasuk di antaranya good corporate governance
3. Seiring dengan kebijakan-kebijakan yang ada, khususnya yang berkenaan dengan pemberdayaan ekonomi rakyat dan pengembangan otonomi daerah.

Dengan pemahaman-pemahaman ini, *Insya Allah* kebijakan-kebijakan baru dari pemerintah, baik di tingkat nasional maupun daerah, akan semakin mencerminkan upaya kita bersama untuk membangun GG di Indonesia, yang pada gilirannya akan menciptakan kualitas gobal dari negara-bangsa yang kita cintai ini. Sebuah kualitas yang akan menjadikan Indonesia sebagai kawasan yang kompetitif, produktif, dan memenangkan konteks daya tarik investasi global. Karena kesemuanya kita perlukan bukan semata-mata untuk melakukan *economic recovery*, melainkan untuk menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

* * *

DAFTAR PUSTAKA

Barnet, Richard J. dan John Cavanagh (1994). *Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order.* New York: Simon & Schuster.

Drucker, Peter F. (1985). *Innovation and Enterpreneurship.* New York: Harper & Row

Falk, Richard, (1999). *Predatory Globalization: A Critique*. Cambridge: Polity Press *Fortune* April 2002

Friedman, Thomas L. (2000). *The Lexus and the Olive Three: Understanding Globalization.* New York: Anchor Books.

Hesselbein, Frances, Marshall Goldsmith, dan Richard Beckhard, (1996). *The Organization of the Future.* New York: The Drucker Foundation- Jossey Bass.

Kottler, Philip, Somkid Jatusripitak, dan Suvit Maesincee, (1997). *The Marketing of Nations: A Strategic Approach to Building National Wealth.* New York: Free Press.

Marks, Mitchell Lee, (1998). *Joining Forces: Making One Plus One Equal Three in Mergers, Acquisitions, and Alliances.* San Francisco: Jossey-Bass.

Media Indonesia, 10 April 2002)

Ohmae, Kenichi, (1990). *The Borderless World: Power and Strategy in the Global Markerplace.* New York: Harper & Row.

Ohmae, Kenihi, (1995). *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies.* New York: Free Press.

Porter, Michael E., (1998). *The Competituve Advantage of Nations*. London: MacMillan Business.

Sri Mulyani Indrawati, 'Di Sela Resesi Masih Banyak Peluang/ *Kontan* No. 4/IV/22 Oktober 2001/h.24.

Thurow, Lester, (2000). *Creating Wealth: The New Rules for Individuals, Companies and Countries in a Knowledge-Based Economy.*

Turner, Mark dan David Hulme, (1997). *Governance, Administration, and Development,* London: MacMillan Press.

UNDP, 1997, *Governance for Sustainable Human Development, A UNDP Polic*. *Document,* New York: UNDP.

World Competitiveness Report 2002.

World Development Report 2002.

6
Analisa Privatisasi BUMN di Indonesia

Riant Nugroho Dwidjowijoto

Ditengah era Globalisasi beragam bentuk pertarungan ekonomi politik terjadi, bahkan diluar batas-batas wilayah negara-bangsa. Di antara berbagai istilah yang paling *gres* dan paling global selama 20 tahun terakhir dan terus menjadi ikon peradaban sampai dua puluh tahun ke depan adalah privatisasi. Menurut Joseph Stiglitz, mantan Presiden Bank Dunia, privatisasi adalah lawan dari nasionalisasi. Dalam *Economics of Public Sedor* (1988) ia menyampaikan bahwa proses konversi perusahaan swasta (*private enterprise)* menjadi perusahaan negara (*public enterprise)* disebut nasionalisasi, sementara proses pengkonversian perusahaan negara menjadi perusahaan swasta disebut sebagai privatisasi. Logika ini berangkat dari asumsi dikotomis antara aliran ekonomi sosialis dan aliran ekonomi kapitalis.

Ekonomi kapitalis merupakan sebuah sistem ekonomi yang menempatkan pelaku-pelaku ekonominya adalah masyarakat (dalam konteks Amerika disebut sebagai *"private"* yang diindonesiakan sebagai "swasta"). Inti dari kesinambungan aktivitas ekonomi ditentukan oleh mekanisme pasar. Sebuah dalil yang dimulai sejak jaman Adam Smith menulis *The Wealth*

of Nations di tahun 1776. Ekonomi sosialis diinspirasikan oleh pemikiran-pemikiran Karl Marx (1818-1883) yang mengambil asumsi bahwa kapitalisme hanyalah sebuah fase transisi menuju komunisme. Ekonomi sosialis justru lahir dari interpretasi Lenin dan Stalin di Rusia terhadap pemikiran Marx. Eksploitasi individu oleh individu lain di dalam sistem kapitalisme "diselesaikan" dengan cara negara mengambil alih seluruh alat produksi dan seluruh pelaku usaha adalah negara. Sejak dunia terbelah dua, Blok Barat dan Blok Timur, terjadi pula pemilahan antara negara-negara yang menganut ekonomi kapitalis dan negara-negara yang menganut ekonomi sosialis. Pemilahan gampangnya adalah Blok Barat (AS dan sekutunya) kapitalis, dan Blok Timur (Soviet dan sekutunya) sosialis.

Privatisasi pertama-tama bermakna sebuah transformasi yang lebih sempurna ke arah ekonomi kapitalis. David Clutterbuck dalam *Going Private: Privatisation Around the World* (1991) menegaskan bahwa gagasan privatisasi berawal dari semakin pudarnya keyakinan di dalam pemikiran ekonomi sosialis bahwa pengelolaan ekonomi oleh negara akan menciptakan kesejahteraan. Pada prakteknya tidak ada satu negara Barat pun yang mumi melakukan ekonomi kapitalis. Salah satu kenyataannya adalah terdapatnya pemsahaan-perusahaan yang dimiliki dan dikelola negara, termasuk di negara kapitalis paling tua, Inggris, yaitu British Aerospace, British Telecom, British Airways, dan beberapa lain. Privatisasi dapat dikatakan gerakan "pemurnian" terhadap kapitalisme.

Pada tahun 1980an, di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Margareth Thatcher, Inggris melakukan privatisasi

dari seluruh BUMNnya. Cristopher Johnson dalam *The Grand Experiment: Mrs. Thatcher's Economy and How It Spread* (1991) melukiskan betapa gerakan "pemurnian" kapitalisme oleh Thatcher menjadi sebuah gerakan global. Gerakan ini semakin mendapatkan kekuatannya dengan runtuhnya selumh sistem politik sosialis yang dimulai dari Polandia, jatuhnya Tembok Berlin, disusul oleh hancurnya konfederasi Uni Soviet yang disusul oleh runtuhnya seluruh aliansi Blok Timur. Hanya Korea Utara dan Kuba yang masih setia dengan sosialismenya, sementara Cina lebih menggunakan sosialisme sebagai "alat", karena di dalamnya adalah kapitalisme, seperti slogan pragmatisme pemimpin Cina Deng Xiao Ping *tidak peduli kucing merah atau kucing putih yang penting bisa menangkap tikus*.

Kemenangan kapitalisme atas sosialisme dicatat oleh Francis Fukuyama dalam *The End of History and the Last Man* (1992) sebagai akhir dari peradaban manusia dari pergulatan antara peradaban kapitalisme dan sosialisme, dan peradaban kapitalisme yang terbukti lebih baik karena ia menjadi pemenangnya. Seperti dilukiskan oleh Lesther Thurow dalam *The Future of Capitalism* (1996) bahwa hari ini yang terjadi bukanlah persaingan antara ekonomi kapitalis dengan ekonomi sosialis, melainkan kapitalis ala Amerika bersaing dengan kapitalis ala Cina, kapitalisnya Jepang, kapitalisme Eropa, dan seterusnya. Filsuf modern Amerika, Robert Heilbrowner, dalam *Vison of the Future* (1995) dengan tegas mengatakan bahwa *it is likely that capitalism will be the principal form of socio economic organization during the twenty first century, at least for the advanced nations, because no blueprint exist for viable successor.* Kapitalisme akan

menjadi ideologi peradaban abad 21 dan bahkan ke depan, karena belum ada konsep pengganti yang lebih baik dan lebih menarik. Heilbrowner mengemukakan bahwa kapitalisme akan terus bertahan dalam waktu yang lama karena melandaskan kepada mekanisme pasar yang merupakan hukum paling alami -*survival for the fittest* bukan? Seperti yang diperkenalkan oleh Charles Darwin. *Kedua,* kapitalisme memberi ruang yang lebih besar kepada "perubahan" dibanding ideologi lain. Padahal jaman ini ke depan adalah jaman yang dihela oleh perubahan yang cepat dan dalam kolosal. *The very essence of a capitalist order is change,* kata Heilbrowner.

Jadilah privatisasi sebagai bagian dari penyebaran proses "pemurnian kapitalisme" ke seluruh dunia. Suka tidak suka, siap tidak siap, setiap negara harus menerima globalisasi. Globalisasi tidak lain adalah persebaran kapitalisme yang semakin murni.

Alasan kedua privatisasi adalah karena pudarnya keyakinan terhadap teori negara kesejahteraan seperti yang diperkenalkan oleh John Maynard Keyness (1883-1987), penyelamat malaise ekonomi AS di tahun 1930-an dan arsitek Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional. Menyerahkan pengelolaan sebagian kegiatan ekonomi, apalagi yang strategis, kepada negara adalah sia-sia. P.J. O'Rourke, pemikir libertarian AS mengatakan *giving money and power to government is like giving whiskey and car keys to teenage boys".* Privatisasi seluruh kegiatan ekonomi adalah jawaban untuk meningkatkan jaminan kesejahteraan masyarakat, karena dengan demikian mereka akan menjadi lembaga yang harus bersaing (versus monopoli). Privatisasi berjalan seiring dengan bangkitnya kembali filsafat *Libertarianisme*. Sebuah

survey dilakukan di AS dengan pertanyaan: mana yang lebih Anda suka? "Pemerintah kecil dengan jumlah pelayanan yang (juga) sedikit, atau Pemerintah yang besar dengan jumlah pelayanan yang banyak?" Pada tahun 1984 pemilih alternatif pertama -pemerintah kecil dengan jumlah layanan sedkit—hanya 49%. Pada tahun 1998 jumlah pemilih alternatif pertama menjadi 68%. Masyarakat AS menghendaki agar sebagian besar urusannya diurus sendiri, dengan akibat sejumlah "pekerjaan" yang dikerjakan "negara" harus diswastakan.

Thomas Friedman dalam *The Lexus and The Olive Three: Understanding Globalization* (2000) mengatakan bahwa bangsa yang paling cocok untuk tatanan global *hanyalah*. Amerika (Serikat), jadi tidak aneh jika globalisasi identik dengan Amerikanisasi. Libertarianisme Baru dari Amerika pun menjadi gaya hidup yang mengglobal. Dengan tajam David Boaz mengatakan *Why is there libertarian revival now? The main reason is that the alternatives to libertarianism -fascism, communism, socialism, the welfare state—have all been tried in the twentieth century and have all failed to produce peace, prosperity and freedom* (*Libertarianisme, A Primer,* 1997). Jadi, fasisme, komunisme, sosialisme, dan negara kesejahteraan telah terbukti gagal. Pilihan satu-satunya *tinggal* libertarianisme yang sekandung dengan kapitalisme. Privatisasi adalah 'anak' libertarianisme dan kapitalisme.

Alasan ketiga adalah alasan yang mengatakan bahwa pemerintah harus fokus kepada pekerjaan-pekerjaan pemerintahan saja, tidak usah mengurus hal-hal yang yang bukan *core competencenya* (Peter Drucker, 1986) atau agar

pemerintah harusnya hanya *streeing* saja, dan tidak usah ikut *rowing* (Osborne dan Ted Gaebler dalam *Reinventing Government,* 1992; Gaebler dan Plastrik, 1996), atau bahwa tugas pemerintah *cuma* mengendalikan, tidak usaha ikut mendayung. Dengan demikian hal-hal yang di luar kompetensi pemerintah atau yang tidak dalam konteks "menyetir" (saja) harus dikeluarkan dari pemerintahan. Pemerintah menjalankan bisnis adalah *anomali*. Hasilnya, perusahaan-perusahaan negara tersebut pastilah lebih banyak memberikan *modharot* daripada manfaat. Penelitian Bank Dunia menemukan empat hal yang memberikan gambaran buruk perusahaan negara. *Pertama,* BUMN, khususnya di negara berkembang, menyerap amat banyak sumberdaya finansial yang seharusnya bisa dialokasikan ke layanan-layanan sosial yang penting. *Kedua,* BUMN kebanyakan memperoleh kredit secara tidak proporsional dibanding yang diperoleh swasta karena kedekatan politiknya. *Ketiga,* pabrik-pabrik milik BUMN lebih polutif dibanding pabrik-pabrik milik swasta. *Keempat,* pembenahan BUMN, termasuk privatisasi, ternyata memberikan kontribusi fiskal yang positif bagi negara. (*Bureaucrats in Business: A World Bank Policy Research Report,* 1995). Pada intinya, tidak mungkin birokrat menjalankan bisnis dengan baik. *Bureaucrats typically perform poorly in business, not because they are incompetent, but because they face contradictory goals and perverse inventives that can distract and discourage even very and dedicated public servants*. Jadi, karena birokrat punya misi melayani secara adil, dengan kompetensi melayani secara adil, mana mungkin ia menjalankan bisnis yang *dari* sononya sudah diskriminatif: melayani mereka yang mampu membayar saja.

Jadi intinya, BUMN sesungguhnya adalah 'beban' dari pemerintah dan masyarakat daripada sebuah 'kebaikan'. BUMN biasanya memang memegang bisnis yang monopolis. Monopoli biasanya dekat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Monopoli berada dalam posisi yang berjauhan dengan transparansi dan akuntabilitas, dua syarat terpokok dalam praktek *good corporate governance*.

Alhasil, dari ketiga asumsi tersebut, muaranya adalah *privatization is a must*. Itu juga yang dinasihatkan oleh Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional kepada Indonesia dalam rangka penyehatan dan pemulihan ekonominya. Bahkan dalam pertemuan dengan pejabat IMF di Jakarta pada tahun 2001, saya bertanya 'apakah sebaiknya pemerintah merestrukturisasi dulu BUMN baru memprivatisasi, atau langsung memprivatisasi?' Jawabannya sudah saya duga: "langsung privatisasi juga tidak masalah, *kok*." Pertanyaan besarnya adalah 'apakah memang sesungguhnya demikian adanya sehingga privatisasi menjadi harga mati?' Termasuk *fast track privatization*?

MENGUJI ASUMSI

Ketiga asumsi privatisasi di atas adalah benar. Ekonomi sosialisme tidak mungkin bertahan di dalam era kelangkaan ekonomi yang semakin meningkat seperti hari ini dan semakin meningkat di masa depan. Ekonomi adalah tentang hukum kelangkaan. Kelangkaan berkenaan dengan kompetisi. Hanya sistem kapitalisme yang memberi ruang kepada kompetisi.

Asumsi kedua, memang paradigma welfare state sudah tidak kontekstual lagi. Di dunia hanya beberapa gelintir negara

saja yang masih mempertahankan welfare state seperti Inggris, Belanda, dan negara-negara di jasirah Skandinavia. Resikonya adalah tingginya pajak. Pajak yang tinggi dijauhi investor. Perginya investor berpengaruh kepada pertumbuhan ekonomi, dan pada gilirannya mempengaruhi kesejahteraan itu sendiri. Indonesia pun sudah mulai menjauhi konsep welfare state dengan mulai dihilangkannya subsidi kepada rakyat yang kurang mampu, seperti subsidi BBM, subsidi listrik, subsidi pupuk (baru dikembalikan tahun ini setelah dihapus di tahun 1998), pembebasan bea masuk impor beras dan gula - komoditi dari petani. Konsep pemberdayaan adalah konsep memampukan rakyat membangun diri sendiri agar tidak merepotkan negara, sebab mereka yang mandiri bisa disapih, bukan? Dengan sumberdaya yang terbatas, gagasan welfare state menjadi utopia.

Untuk Indonesia, perubahan dari welfare state ke non-welfare state juga dikarenakan pemerintah tidak punya cukup dana untuk membiayai paradigma welfare state -berbeda dengan jaman oil boom. Sementara, menaikkan pajak sulit dilakukan karena selain infrastruktur dan software pengumpulan pajak belum memadai, di jaman sulit ini menggalakkan pajak adalah kegiatan yang paling tidak populer. Politisi paling tidak suka kebijakan yang tidak populer karena akan menyurutkan dukungan publik. Selain itu, publik pun banyak yang enggan memberikan kontribusi pajak mengingat pelayanan yang diberikan pemerintah pun tidak cukup memuaskan. Belum lagi ditambah kebiasaan *pungli* dari "oknum" di dalam birokrasi (sekarang juga ada banyak di legislasi dan judikasi). Jadi, Indonesia meski mempunyai UUD yang *werlfare state,* untuk

mempraktekkannya teramat sulit.

Asumsi ketiga, pemerintah hanya mengurusi pelayanan publik saja, dan jangan main bisnis karena itu bukan *core competence*nya, juga benar. Seperti diketahui, dalam masyarakat, terdapat tiga jenis tugas pokok (bahkan bisa disebut sebagai "misi") yang diperlukan agar masyarakat hidup, tumbuh, dan berkembang, yaitu tugas pelayanan, tugas pembangunan, tgugas pemberdayaan. Ketiga tugas ini dilaksanakan oleh organisasi-organisasi yang memang dilahirkan untuk tugas-tugas tersebut. Setiap organisasi mengemban satu tugas dan kemudian menjadi misi atau *raison d'etre* atau "alasan keberadaan".

Tugas pelayanan (publik) adalah tugas memberikan pelayanan kepada umum tanpa membeda-bedakan dan diberikan secara cuma-cuma atau dengan biaya sedemikian rupa sehingga kelompok paling tidak mampu pun bisa menjangkaunya. Tugas ini diemban oleh negara yang dilaksanakan melalui salah satu lengannya, yaitu lengan eksekutif (pelaksana, pemerintah). Tugas pembangunan adalah tugas untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi daeri masyarakat. Tugas ini fokus kepada upaya membangun produktivitas dari masyarakat dan mengkreasikan nilai ekonomi atas produktivitas ekonomi tersebut. Tugas pembangunan menjadi misi dari organisasi ekonomi atau lembaga bisnis. Tugas pemberdayaan adalah peran untuk membuat setiap warga masyarakat mampu meningkatkan kualitas kemanusaan dan kemasyarakatan. Tugas ini adalah tugas yang *non-for-protif* Organisasi-organisasi nirlaba adalah organisasi yang memiliki kompetensi pokok (core *competence)* di bidang pemberdayaan.

Pada saat Orde Baru mulai berjalan, tidak ada satu kekuatan di luar negara yang mampu menjalankan peran pembangunan dan pemberdayaan. Akhirnya negara/pemerintah melaksanakan ketiga peran tersebut sekaligus. Malangnya, di antara ketiga tugas tersebut, tugas yang "paling basah" adalah tugas pembangunan, karena di sana ada "proyek- proyek". Alhasil, dari ketiga misi tersebut, misi yang paling dikejar adalah misi "pembangunan." Bahkan di Indonesia pun muncul kosa kata "administrasi pembangunan." Tidak heran jika lebih banyak aparat birokrasi yang mempunyai mental "proyek" daripada mental "pelayanan publik". Administrasi pembangunan pun akhirnya difahami sebagai "administrasi proyek."

Merajalelanya korupsi juga karena birokrasi bekerja tidak pada *core comptencenya*. Demikian pula halnya dengan BUMN. Nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda akhirnya menjadi tempat bagi aparat pemerintah (khususnya tentara) untuk menjadi pemimpin-pemimpin usaha. Salah satu kasus yang paling spektakuler adalah korupsi di Pertamina yang melibatkan Direktur Utamanya sendiri yang kebetulan adalah seorang militer. Sementara itu, dengan menjadikan BUMN sebagai bagian dari kinerja pemerintahan, maka terjadi bias dalam penentuan ukuran kinerja. Acapkali kinerja korporasi yang baku dikalahkan oleh kedekatan politik. Seorang pimpinan BUMN yang berprestasi pun dapat dicopot sewaktu- waktu apabila "tidak loyal" kepada kekuasaan politik yang ada.

Jadi ketiga asumsi tersebut dapat dikatakan "membenarkan" privatisasi BUMN. Akan tetapi, ternyata kebenaran ketiga asumsi tersebut tidak secara absah berlaku untuk Indonesia. Ada

asumsi-asumsi yang berbeda untuk Indonesia yang membuat privatisasi BUMN tidak bisa diterima begitu saja.

Pertama, Indonesia adalah sebuah negara berkembang yang masyarakatnya mempunyai keterbatasan untuk bisa ikut memiliki BUMN apabila ada proses privatisasi. Terlebih, di dalam krisis ekonomi seperti ini, maka sebagian besar pelaku ekonomi besar terpuruk, sementara tidak ada kekuatan ekonomi menengah *(hollow middle,* meminjam istilah Fadel Muhammad), dan kekuatan ekonomi kecil adalah kekuatan yang hidup *day by day*. Privatisasi BUMN di Eropa, khususnya di Inggris, dilakukan melalui pasar modal yang sudah dewasa dan kekuatan pembeli domestik yang memadai sehingga begitu dilepas dalam rangka privatisasi, maka pembeli mayoritas adalah *domestic investor.* Privatisasi dengan demikian berjalan seiring dengan prinsip demokratisasi ekonomi, karena rakyat dapat memiliki kepemilikan perusahaan yang sebelumnya dimiliki negara. Di Indonesia, privatisasi akhirnya bermakna "asing-isasi". Pembelinya adalah orang asing, warga negara asing, perusahaan asing, negara asing. Ada dua pasal. *Pertama,* karena tidak ada daya beli yang memadai di dalam negeri. *Kedua,* karena kita pasti curiga kalau yang membeli orang kita sendiri. Saya teringat pada tahun 1999 privatisasi PT Perkebunan Nusantara IV ditentang karena salah satu calon pembelinya adalah Kelompok Bakrie. Memang, sebagian besar pelaku ekonomi besar kita banyak yang "nakal," tetapi apakah ada jaminan 100% bahwa pemain asing "tidak nakal." Indosat, seperti disebut di atas, adalah contoh privatisasi mengundang tanda tanya karena privatisasi tersebut tidak dapat dikatakan optimal. Paling tidak ada lima

hal penyebab penilaian kurang optimal.

1. Privatisasi ini "mengejar target" dengan demikian dilaksanakan dengan cara relatif tergesa-gesa dan mengutamakan nilai pembayaran, tidak beda dengan lelang ikan di TPI (tempat pelelangan ikan).
2. Privatisasi Indosat tidak memerlukan upaya yang luar biasa karena memang Indosat adalah *blue chip*—nya perusahaan-perusahaan *blue-chip* di BEJ.
3. Penjualan Indosat lebih menggunakan target "akunting" daripada target *maximum value* dari privatisasi, karena tidak mampu mencapai target harga yang ideal, yaitu sama dengan harga jual perdana dalam US dollar, yaitu US $ 32,02/saham atau dalam rupiah hari ini sekitar Rp 30.000 per saham. Indosat dilepas sedikit lebih tinggi dibanding harga di bursa, yaitu Rp 12.950/saham, sementara harga bursa adalah Rp 12.600/saham.
4. Terdapat kalkulasi aset yang cukup menjadi tanda tanya di Indosat. Sebelum privatisasi, Indosat mengambil alih 25% saham Deutsche Telekom di Satelindo, perusahaan operator telepon selular pertama di Indonesia, senilai US $ 325 juta. Dengan demikian total 100% nilai saham dari Satelindo adalah US $ 1,4 milyar Indosat menguasai 100% saham Satelindo. Dengan melepas 41,94% saham senilai Rp 5,62 trilyun, maka total aset Indosat adalah Rp 13 trilyun. Jika dikonversi dengan dollar dengan kurs Rp 9.000/dollar, maka total 100% saham Indosat "hanya" dinilai sekitar US $ 1,5 milyar saja. Harga tersebut selisih US $ 0,4 milyar dari 100% saham Satelindo (Kompas, 16 Desember 2002,: 15).

5. STT yang mengambil alih Indosat adalah anak perusahaan dari Tamasek, BUMN milik Singapura, yang juga memilik anak perusahaan Singapore Telecom (Singtel) yang menguasai 35% saham Telkomsel, operator selular kedua di Indonesia. Jadi, secara strategis, sebenarnya Indonesia "kecolongan". *Pertama* —seperti dikemukakan oleh mantan Presiden Wahid dan Ketua MPR RI Amien Rais—bahwa Indosat mempunyai nilai strategis sebagai perusahaan terdepan dan terbesar dalam sambungan telepon internasional untuk Indonesia. Pengambil alihan ini merupakan pelepasan jaringan saraf global bagi Indonesia. BUMN telekomunikasi Australia, Telstra, hanya diprivatisasi sampai 49% saja, sementara sisanya tetap dipegang pemerintah karena arti strategisnya. *Kedua,* dengan pengambil alihan ini, praktis Singapura relatif menguasai industri dua jasa layanan telekomunikasi selular di Indonesia yaitu Satelindo dan Telkomsel yang diperkirakan menguasai sekitar 80% pangsa pasar selular Indonesia. Padahal terdapat sejumlah BUMN yang lebih layak untuk diprivatisasi, khususnya karena kurang memiliki arti strategis seperti PT Perkebunan III, PT Perkebunan IV, PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Tambang Batubara Bukit Asam. Memang, privatisasi pada BUMN- BUMN tersebut memerlukan usaha. Privatisasi Indosat, apalagi dengan model "lelang ikan", tidak memerlukan sebuah tim sekomprehensif seperti yang dilakukan sekarang ini.
6. Transaksi privatisasi mengundang kecurigaan. Pemenang dari tender 41,94% saham Indosat adalah STT (Singapore Technologies Telemedia), namun transaksi yang terjadi

adalah *bukan* antara Indosat dengan STT, melainkan antara Indosat dengan Indonesia Communication Limited (ICL). Dijelaskan bahwa adalah anak perusahaan STT. Namun, jika STT bermarkas di Singapura, maka ICL bermarkas di Mauritus, salah satu negara yang pernah dikecam oleh OECD *(Organization for Economic Cooperation and Development)* sebagai negara surga bagi perusahaan yang hendak menghindari perpajakan. Negara ini bahkan dituduh sebagai negara yang sangat akomodatif bagi perusahaan dunia yang tidak mengindahkan etika bisnis. Pertanyaan pertama, *who is the truly investor*? Kedua, ada apa di balik transaksi ini sehingga Singapura, sebuah negara yang terkenal terbaik kualitas *good governance* (ranking 4 dunia) dan *good corporate governance*nya (terbaik di Asia) menggunakan perusahaannya yang berada di negara yang berada dalam "daftar hitam" dalam *good governance* seperti Mauritus[27]? Belum lagi masih ada masalah dalam hal prosedur penyetoran divestasi.

27 Daftar hitam dari OECD termasuk Andorra, Angulla, Antigua & Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, British Virgin Island, Cook Island, Dominika, Gibraltar, Guemey, Sark & Alderney, Isle of Man, Jersey, Liberia. Liechtenstein, Maldives, Marshall Islands, Monaco, Monserrat, Nauru, Netherlands Antilles, Niue, Panama, Samoa, Seychelles, St. Lucia, St Kitts & Nevis, St. Vincent Grenada, Tonga, Turks & Caigos, US Virgin Islands, dan Vanuatu. OECD menyebutnya kawasan "surga" ***money laundering*** ini sebagai "***Non-Cooperative Offshore Centers".*** Lihat, ***Kompas,*** 16 Januari 2003, 29.

Tabel 1.

GG, dan GCG pengaruhnya terhadap *competitiveness*
(data tahun 2001)

Negara	Indeks Good Governance	Indeks GCJG's	World Competitiveness's
Singapura	4	1	2
Hongkong	14	2	6
Jepang	21	3	26
Taiwan	27	4	18
Korsel	42	5	28
Malaysia	36	6	29
Cina	57	11	33
Thailand	61	8	38
Filipina	65	7	40
India	71	9	41
Indonesia	89	10	49

*GG total ranking 91 (PERC); **GCG untuk Asia (PWC & FCGI); ***WCR total ranking 49 (WCR)

Data diolah dari Political and Economic Risk Consultant 2001, Pricewaterhouse Cooper 2001, World Competitiveness Report 2002, Forum for Corporate Governance in Indonesia, 2001

Kedua, sebagian besar BUMN yang mempunyai kualitas siap jual ternyata adalah BUMN yang mempunyai makna sangat strategis bagi ketahanan nasional Indonesia. Indosat adalah *back-bone international communication* bagi Indonesia. Telkom adalah "raja"nya telekomunikasi Indonesia. Bahkan, uniknya lagi, kedua

BUMN ini masih memegang posisi monopoli. Privatisasi tidak ada artinya jika bermakna pemindahan monopoli ke swasta apalagi ke asing.

Ketiga, di saat krisis, BUMN ternyata menjadi *the only players in town,* karena konglomerat masuk *ICCU,* sementara koperasi dan usaha menengah belum bisa diharapkan perannya. Penjualan BUMN sebagai aset tunggal yang tersisa sama dengan menghabisi *national economic durability,* apalagi jika privatisasi bermakna asingisasi. BUMN seharusnya dapat didayagunakan sebagai lokomotif penarik pemulihan ekonomi. Apabila kepemilikan masih dapat dipertahankan di tangan pemerintah, maka tugas tersebut masih dapat "ditambahkan". Namun, jika sudah di tangan swasta, maka hukum yang berlaku adalah hukum ekonomi-bisnis mumi. Mau memberikan beban tambahan kepada mereka pun menyalahi aturan.

Keempat, banyak pakar dan praktisi privatisasi yang tidak faham bahwa di Indonesia ada dua jenis BUMN yang pokok: yaitu BUMN yang sudah berada di dalam mekanisme pasar dan tidak di dalam mekanisme pasar atau yang sering disebut mempunyai *public service obligation* (PSO) yang tinggi. Perusahaan yang etis untuk diprivatisasi adalah BUMN yang berada di dalam mekanisme pasar, yaitu BUMN yang bergerak di properti dan konstmksi, perkebunan, pertambangan, perdagangan, keuangan dan investasi. BUMN yang mempunyai PSO yang tinggi adalah BUMN yang proses usahanya diatur oleh aturan pemerintah dalam rangka menjamin pelayanan yang bemutu dan terjangkau oleh rakyat banyak. BUMN seperti ini misalnya pupuk. Industri pupuk di Indonesia hari ini memperoleh subsidi harga gas.

Jika gas alam diekspor, maka harganya berkisar US $ 3,2 per MMBTU, sementara pabrik pupuk boleh memberi antara US $ 1,3-2/ MMBTU. Sementara pupuk didistribusikan dengan pola *least cost distribution,* artinya harga di Lampung, Jawa, Papua -dengan transportasi yangt berbeda harus sama. BUMN yang sama adalah Biofarma. Indra Bastian dalam Privatisasi di Indonesia (2002) memasukkan Biofarma dalam daftar BUMN yang layak diprivatisasi karena sehat. Memang sehat, bagaimana tidak, selain usahanya efisien dibanding perusahaan sejenis di Asia, *marketnya* tidak lain adalah Departemen Kesehatan, dan Depkes mendapatkan bantuan dana dari WHO. Biofarma adalah BUMN yang memproduksi vaksin, khususnya untuk anak-anak. Setiap tahun di Indonesia lahir bayi sebanyak 5 juta. Artinya 5 juta pasar yang dibayar oleh pemerintah. Konyol bukan, kalau mau memprivatisasi Biofarma. Apa bedanya dengan Bogasari yang memonopoli terigu. Ini bahkan lebih monopoli dan mendapatkan fasilitas penuh. Ketiga adalah PLN. Sulit dibayangkan jika PLN diserahkan kepada swasta di satu sisi, dan di sisi lain mengharapkan "kebaikan budi" PLN untuk menjaga harga yang dapat terjangkau oleh rakyat. Jadi, privatisasi tidak semudah yang dibayangkan dan dikatakan. BUMN yang mempunyai kadar PSO tinggi (lebih dari 50%) sepantasnya tidak masuk daftar privatisasi.

Kelima, studi dari Paul Ormerod yang dituliskan dalam bukunya yang menghebohkan, *The Economic of Butterfly* (1996), antara lain menyebutkan privatisasi di Inggris ternyata tidak memberikan kontribusi pertumbuhan ekonomi yang signifikan. Hal yang sama ditemukan oleh Indra Bastian (2002), yang

antara lain menemukan bahwa dari hasil analisis daya saing berdasarkan rasio *sales/total assets,* hanya ada 1 (satu) BUMN yang mengalami peningkatan daya saing manajemen setelah privatisasi, yaitu PT Bank BNI sebesar 6%, sedangkan Semen Gresik, Indosat, Telkom, Aneka Tambang justru mengalami penurunan daya saing 1,5% sampai 53,75%.

Pertanyaan sekarang, masih perlukan privatisasi? Jawabnya PERLU! Namun, tidak bisa sembarangan, karena ada tiga agenda penting, yaitu perihal makna privatisasi, proses privatisasi, dan BUMN mana saja yang diprivatisasi.

BPK: Prosedur Penyetoran Divestasi Indosat Menyimpang

Jakarta, Kompas Sabtu, 18 Januari 2003, 3:07 WIB

> Kantor Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bisa dinilai telah melakukan penyimpangan terhadap prosedur penyetoran keuangan negara atas hasil divestasi 41,94 persen saham pemerintah di PT Indosat. Sebab, pemotongan terlebih dulu atas biaya-biaya yang ada kurang sejalan dengan prinsip akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Seharusnya, hasil kotor divestasi Indosat seluruhnya disetorkan dulu, baru kemudian diajukan pengurangan atas pembiayaan-pembiayaan yang sebelumnya direncanakan. Demikian Ketua BPK Satrio B Joedono dalam keterangan pers usai shalat Jumat (17/1) di Gedung BPK. "Mestinya kan memang harus disetor dulu. Sebab, biasanya yang masuk itu sudah dianggarkan. Itu sudah diketahui sebelumnya. Mestinya sudah diketahui bahwa untuk itu perlu konsultan ini konsultan itu dan lainnya, yang sudah direncanakan dan disediakan anggarannya. Itu kalau rasional ya. Jadi, mestinya begitu," ujarnya.
>
> Menjawab pertanyaan kemungkinan dilanggarnya ketentuan

Indische Compatibiliteits Wet (ICW) yang mengatur prosedur penyetoran keuangan negara, Satrio mengatakan, "Itu tidak hanya ICW saja, tetapi juga akal sehat. Memang ada undang-Undang (UU) menyangkut penerimaan negara bukan pajak (PNBP)."

"Jadi, itu menyimpang. Tetapi, jika itu betul dilakukan seperti itu ya," tambahnya lagi. Oleh sebab itu, BPK selanjutnya merencanakan untuk melakukan audit terhadap pengelolaan keuangan negara Kantor Kementerian BUMN, khususnya atas hasil divestasi saham Indosat.

Sebelumnya, Wakil Ketua Komisi IX DPR Paskah Suzetta menyatakan, Kamis mendatang (23/1), rapat gabungan Komisi I, IV, dan IX DPR Gabungan telah menjadwalkan memanggil Menteri Negara (Menneg) BUMN Laksamana Sukardi untuk memberikan laporan perkembangan (progress report) atas pelaksanaan divestasi Indosat. Fokus progress report itu di antaranya menyangkut proses pelaksanaan divestasi hingga setoran penjualannya. Termasuk juga penjelasan menyangkut dugaan adanya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dan kemungkinan dugaan monopoli penguasaan saham oleh pemenang divestasi Indosat, yakni Singapore Technologies Telemedia (STT).

Deputi Menneg BUMN Bidang Restrukturisasi dan Privatisasi Mahmuddin Yasin dalam keterangan pers awal Januari lalu juga mengakui, dari hasil divestasi Indosat sebesar 627,3 juta dollar AS, sebanyak 25 juta dollar AS masih disimpan dalam escrow account (rekening penampung) di Citibank, Jakarta. Hal itu mengingat belum selesainya proses pengesahan dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, atas Anggaran Dasar Perseroan Indosat. Sedangkan sebanyak 18,939 juta dollar AS dipotong untuk mengurangi biaya transaksi. Dengan demikian, jumlah total yang harus disetorkan ke kas negara sebenarnya adalah 608,41 juta dollar AS. Saat itu, hasil divestasi yang baru disetorkan ke kas

negara adalah 583,41 juta dollar AS. Penjelasan itu dimaksudkan untuk meluruskan dugaan adanya KKN.

Biasa dilakukan

Secara terpisah, Paskah Suzetta dalam sebuah diskusi menyangkut divestasi Indosat, mengutip pejabat Dertemen keuangan (Depkeu), menyatakan, pemotongan terlebih dulu hasil divestasi Indosat sebelum diserahkan seluruhnya ke Kantor Kas Negara merupakan pelanggaran atas prosedur pengelolaan keuangan negara. Rancangan Undang-Undangnya (RUU) Keuangan Negara itu sendiri akan mulai dibahas dalam rapat Panitia Khusus (Pansus) DPR. Sumber Kompas di Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) juga mengakui, praktik pemotongan biaya-biaya dari hasil kotor (proceed) penjualan aset-aset BPPN juga kerap dilakukan, khususnya dalam penjualan aset-aset eks Salim di Holdiko Perkasa, (har)

MAKNA, PROSES, SIAPA

Privatisasi penting, karena, seperti kata Sofyan Djalil, privatisasi menjadikan BUMN perusahaan yang transparan; sebuah langkah yang mirip upaya menjadikan rumah berjendela kaca yang memungkinkan cahaya matahari masuk dan membunuh kuman-kuman di dalam rumah secara alami. Bukankah matahari adalah disinfektan yang paling alami. Sama seperti transparansi adalah *dis*-KKN yang alami juga. Namun makna privatisasi tidak boleh sekadar menjual saham BUMN entah ke mana asal membayar tertinggi. Privatisasi dapat berupa empat langkah. *Pertama,* profesionalisasi, yaitu menjadikan BUMN sebagai perusahaan profesional sebagaimana perusahaan-perusahaan yang dikelola sebagaimana perusahaan swasta. Makna ini

mempunyai beberapa konsekuensi, yaitu bahwa pemerintah dan publik (termasuk DPR dan Parpol) harus mendefinisikan BUMN sebagai *business entity* dan bukan lagi *political entity,* memungkinkan BUMN untuk bergerak secara leluasa, termasuk membentuk *holding* dalam rangka meningkatkan *business value*-nya, menjadikan pegawai BUMN sebagai pegawai perusahaan, dan bukan pegawai negeri, melarang BUMN mengerjakan hal-hal yang di luar misi usahanya, melarang fihak di luar BUMN untuk mencampuri urusan usaha BUMN, dan menerapkan prinsip- prinsip *good corporate governance*. *Kedua,* mengundang profesional bisnis dari swasta atau di luar BUMN (dari dalam negeri maupun luar negeri) untuk menjadi profesional pengelola BUMN, baik dalam arti komisaris, direksi, maupun manajer. *Ketiga,* melakukan kerjasama operasi dengan swasta -atau KSO. *Keempat,* seperti yang dapat dilihat bersama, menjual saham kepada fihak lain.

Proses privatisasi harus memenuhi dua kriteria: etis dan strategis. Secara etis artinya privatisasi tidak boleh bermaka *asing-isasi*. Bukan karena tidak percaya orang asing, atau anti asing, atau *xenofobia*. Melainkan agar privatisasi berjalan sesuai dengan hakikat privatisasi yaitu mengajak rakyat ikut memiliki BUMN, dan sepantasnya yang memiliki adalah rakyat di mana BUMN itu eksis. Secara strategis, maka privatisasi yang lebih ideal adalah privatisasi yang dimulai dari *restrukturisasi, profitisasi,* baru *privatisasi*. Jika yang ada BUMN kurus-kurus, maka ketika dijual, harganya jelas murah. Tetapi, jika sudah disehatkan (atau paling tidak setengah sehat, atau setengah gemuk), maka harga jualnya akan meningkat. Pelajaran yang harus dipetik,

privatisasi adalah pekerjaan yang penuh upaya. Privatisasi yang asal jual adalah privatisasi yang paling konyol di muka bumi ini. Sementara itu, secara strategis, privatisasi tahap pertama sebaiknya dilakukan melalui *strategis sales* untuk mendapatkan mitra strategis yang dapat menjaga kinerja perusahaan, baru ke pasar modal. Privatisasi yang langsung ke pasar modal akan membuat BUMN mudah diombang-ambingkan harga sahamnya. Ketika BUMN sudah punya mitra kuat untuk mempertahankan harga di pasar modal, baru *go to stock exchange*.

Siapa atau BUMN mana yang dapat diprivatisasi adalah isu penting yang sering diabaikan. Yang pasti ada dua jenis BUMN yang sebaiknya tidak diprivatisasi (khususnya di-asing-isasi), yaitu BUMN yang mempunyai derajad *public service obligation* yang tinggi, dan BUMN yang mempunyai makna sangat strategis bagi ketahanan nasional. Di sini perlu diperhatikan kritikan sahat Mohamad Ichsan, *'wah* kalau begitu definisinya bisa menjadi definisi karet, *dong.'* Pakar ekonomi ini memang mempunyai pandangan yang baik, bahwa keberadaan BUMN adalah transisional, yaitu sampai rakyat bisa mengerjakan sendiri, lantas lepas ke rakyat. Makna "strategis" memang relatif. Indosat dan Telkom di masa lalu sangat strategis, namun barangkali hari ini tidak. Industri senapan Pindad dan teknologi nuklir Batan masih strategis hari ini, namun barangkali tidak 10 tahun mendatang. Demikian pula dengan PSO. Barangkali karena ada diversifikasi pupuk dan enerji, maka Pusri dan PLN tidak lagi perlu dibebani dengan PSO yang sekarang ada. Di sinilah terdapat isu terpenting: privatisasi memerlukan *smart and wise judgement from the President of the Nation*.

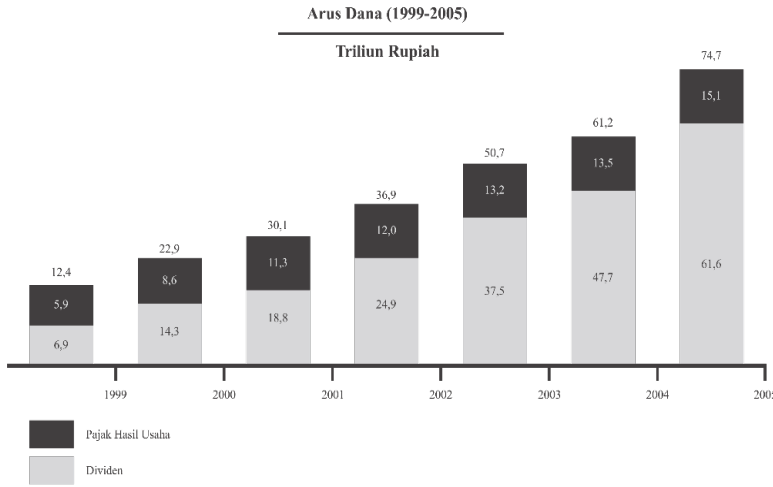
PENUTUP

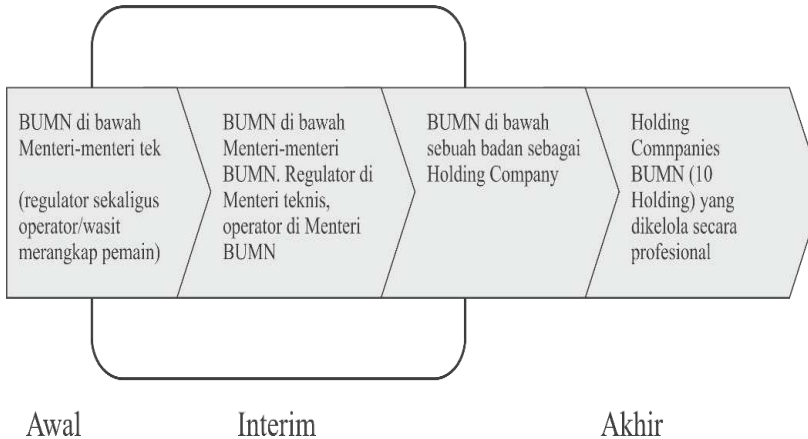
Dalam sebuah pertemuan dengan Peter Drucker di Cleremont pada tahun 1999, rombongan Menteri BUMN beserta staf dan eksekutif puncak BUMN mendapatkan masukan dari empu manajemen yang visioner ini. Bahwa privatisasi BUMN di negara-negara berkembang tidak harus mengikuti pola di negara-negara maju. Kontekstualitas tetap memegang peranan. Zaenal Soedjais, Dirut Pusri, pernah mengatakan bahwa di Singapura BUMN tidak dipermasalahkan karena dikelola secara profesional sebagai sebuah perusahaan kelas dunia. Para eksekutif BUMN di Singapura tidak pernah dipanggil oleh Mentri, DPR, untuk tujuan yang tidak jelas.

Jadi, kata kunci bagi BUMN Singapura adalah profesionalisasi, bukan privatisasi. Apa bahasa lain untuk ini? Mudah: implementasikan *good corporate governance*! Tujuannya untuk memberdayakan BUMN. Pemberdayaan BUMN pada akhirnya pun tidak bisa dikerjakan BUMN. Penegakan prinsip *corporate governance* pun bukan saja tugas direksi BUMN, melainkan juga pemegang sahamnya, dalam hal ini pemerintah. Tantangannya menjadi ganda. *Pertama,* kesediaan dari pengelola BUMN (Komisaris dan Direksi) untuk melaksanakan penadbiran korporasi (i*corporate governance),* yang berarti meletakkan manajemen profesional sebagai tata cara pengelolaan usaha. *Kedua,* kesediaan dari pemerintah untuk melaksanakan *penadbiran* korporasi terhadap BUMN. Kenapa pemerintah? Karena salah satu bias govemansi adalah terlalu kuatnya campur

tangan pemilik dalam perusahaan sehingga membuat perusahaan itu sendiri tidak mampu mengembangkan govemansi korporat. Pemerintah bukan saja Presiden dan Kabinet, namun juga parlemen (DPR). Bagi pemerintah, sebagai pemegang saham, tantangannya adalah sejauh mana kesediaan untuk meletakkan BUMN sebagai sebuah lembaga bisnis yang mandiri dan dikelola sebagaimana sebuah bisnis, dan bukan sebagai bagian dari organisasi publik/politik atau bagian dari kekuasaan. Selama itu masih belum tercapai, maka pelaksanaan govemansi korporat di BUMN pasti mengalami kendala besar, dan berarti kendala besar bagi pemulihan ekonomi secara keseluruhan. Karena BUMN akan menjadi bagian dari kepetingan kekuasaan daripada kepentingan rakyat, baik rakyat sebagai konsumen maupun sebagai pemilik.

Fakta		Agenda		Target
1. Undermanaged 2. Tingkat profitabilitas rendah (ROA kurang dari 4%) 3. Rendahnya kualitas dan kinerja usaha, produktivitas dan utilitas asset 4. Tidak berorientasi kepada pasar 5. Fokus pada komoditas atau industri primer 6. Sumberdaya alam dan tenaga kerja murah sebagai keunggulan komparatif 7. Fragmentasi pengelola karena budaya birokrasi 8. Politisir keberadaannya		1. Pengarahan ulang/ penajaman Arah Visi, Misi, Strategi ~ menjadi "makhluk ekonomi" bukan "makhluk politik". 2. Restrukturisasi (pembentukan badan Restrukturisasi yang bersifat *ad hock* (2 tahun), pengelompokan beberapa BUMN menjadi *holding* dan sisanya tetap *standalone)* 3. Peningkatan laba usaha *(profitisasi)* 4. Privatisasi (mitra strategis dan pasar modal) 5. Value creation (dari nilai pasar US $30 milyar menjadi US $ 150 milyar selama 5 tahun ~ membayar hutang pemerintah melalui privatisasi sebagian kepemilikan pada sebagian BUMN)		1. Perusahaan multinasional Indonesia yang FOKUS, memiliki CORE COMPETENCE dipimpin oleh CEO KELAS DUNIA menjadi THE NEW INDONESIA'S CARRIER FLAG, dan masuk dalam ranking FORTUNE 500 2. Nilai pasar meningkat dari US$ 30 milyar menjadi US$ 150-200 milyar selama 5 tahun ~ privatisasi sebagian akan menutup seluruh pinjaman pemerintah.


Arus Dana (1999-2005)
Triliun Rupiah
12,4
5,9
6,9
22,9
8,6
14,3
30,1
11,3
18,8
36,9
12,0
24,9
50,7
13,2
37,5
61,2
13,5
47,7
74,7
15,1
61,6
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
Pajak Hasil Usaha
Dividen


BUMN di bawah Menteri-menteri tek
(regulator sekaligus operator/wasit merangkap pemain)
BUMN di bawah Menteri-menteri BUMN. Regulator di Menteri teknis, operator di Menteri BUMN
BUMN di bawah sebuah badan sebagai Holding Company
Holding Comnpanies BUMN (10 Holding) yang dikelola secara profesional
Awal
Interim
Akhir

Penanamaan	BUMN Incorporated	BUMN Investindo	BUMN PSO
Misi	Laba	Perintisan	Pelayanan UMUM
Jenis usaha	• Bisnis mandiri • Menguntungkan • Bisa dilakukan oleh masyarakat swasta	• Bisnis baru • Investasi besar • Pengadaan infrastruktur • Membuka Kawasan baru • Tidak bisa dilakukan oleh swasta karena resiko amat besar	• Melayani segala lapisan masyarakat dengan harga terjangkau/ murah • Berkenaan dengan strategi politik pemerintahan • Berkenaan dengan keamanan negara • Pasarnya murni dari pemerintah/ negara
Kepemilikan	• Pemerintah pusat • Pemerintah daerah • Swasta dalam negeri • Swasta luar negeri • Publik	• Pemerintah pusat • Pemerintah daerah	• Pemerintah pusat (untuk kondisi tertentu yang bersifat murni pelayanan umum dapat melibatkan kepemilikan) • Pemerintahan daerah • Organisasi kemasyarakatan/ LSM

Penanamaan	BUMN Incorporated	BUMN Investindo	BUMN PSO
Misi	Laba	Perintisan	Pelayanan UMUM
Arah kebijakan	Privatisasi	*State*-isasi	*State*-isasi
Contoh BUMN	Properti telekomunikasi perdagangan perkebunan semen	Merpati IPTN	Pusri Biofarma Pindad Kereta Api Pos
Pengukuran Kinerja	Laba/Modal (aset)	Perintisan/ investasi	Kualitas & Luasan layanan/biaya

Akhirnya, agenda krusial bagi BUMN sesungguhnya bukanlah privatisasi, melainkan reformasi; bahkan reformasi BUMN harus mengarah kepada tiga sasaran. *Pertama* reformasi BUMN diarahkan untuk memampukan BUMN sebagai lokomotif perekonomian Indonesia untuk keluar dari krisis, sekaligus memberdayakan para pelaku ekonomi lain, baik swasta maupun koperasi; mulai usaha besar, menengah, sampai usaha kecil. Program reformasi BUMN ini akan dijadikan sebagai langkah besar dalam membangun korporasi yang sehat, efisien, dan dimenejemeni secara profesional. Diharapkan, iklim ini akan menyebar dan menular ke sektor- sektor lain. *Kedua,* reformasi BUMN mempunyai tujuan jangka panjang untuk membangun BUMN-BUMN menjadi korporasi kelas dunia, yang secara simultan akan menjadi pilar bagi pembentukan *Indonesia Incorporated*.

Ketiga, dengan keberhasilan pemberdayaan dan pendayagunaan BUMN, maka pelunasan hutang Indonesia bisa dipercayakan kepada BUMN. Taruh kata, aset BUMN kita

saat ini lebih kurang US $ 60 milyar. Dalam waktu lima tahun BUMN bisa diharap meningkatkan nilai pasarnya sampai 3 kali lipat, sehingga nilai assetnya menjadi US $ 180 milyar. Jika diasumsikan omsetnya tumbuh 20% per tahun, maka dalam tahun kelima nilai pasar dari seluruh BUMN kita bisa mencapai US $ 210 milyar. Jika 49% saja sahamnya dilepas, entah ke publik atau ke investor strategis, sudah bisa dikumpulkan dana sekitar US $ 100 milyar. Jumlah yang mencukupi untuk menutup pinjaman pemerintah bersama seluruh bunganya. Ke depan anak-anak cucu tidak dibebani dengan pinjaman. Kesemuanya hanya dengan satu prasyarat, BUMN harus benar-benar diberdayakan dan didayagunakan dengan sungguh-sungguh. Gagasan, konsep, strategi, dan cetak birunya pernah dimiliki, namun hari ini diterlantarkan di gudang Kantor Meneg BUMN.

DAFTAR PUSTAKA

Bastian, Indra, (2002). *Privatisasi di Indonesia: Teori & Implementasi*. Jakarta: Salemba 4-PPA FE UGM.

Boaz, David, (1997). *Libertarianisme, A Primer*. New York: Free Press Clutterbuck, David, Susan Kemaghan, & Deborah Snow, (1991). *Going Private: Privatisation Around the World*. London: Mercury Books Drucker, Peter, (1986). *The New Realities*. New York: Free Press Friedman, Thomas, (2000). *The Lexus and The Olive Three: Understanding Globalization*. New York: Anchor Book Fukuyama, Francis, (1992). *The End of History and*

the Last Man. New York: Free Pres

Gaebler, Ted, dan Peter Plastrik, (1996), *Banishing Bueraucracy*. Massachussets: Adison-Wesley

Johnson, Cristopher, (1991). *The Grand Experiment: Mrs. Thatcher's Economy and How It Spread*. Oxford: Westview Heilbrowner, Robert, (1995). *Vison of the Future*. Oxford-New York: The New York Public Library & Exford University Press. Ormerod, Paul, (1996). *The Economic of Butterfly*. Oxford: Oxford University Press

Osborne, David, dan Ted Gaebler, (1992). *Reinventing Government*. New York: Plume Book

Stiglitz, Joseph, (1988). *Economics of Public Sector*. New York: W.W. Northon Company

Thurow, Lesther, (1995). *The Future of Capitalism*. New York: Free Press Wold Bank, (1995). *Bureaucrats in Business: A World Bank Policy Research Report*. Oxford-New York: Oxford University and The World Bank

Kompas, 16 Desember 2002 Kompas, 16 Januari 2003

BAGIAN KETIGA: MENGEMBANGKAN SENSITIFITAS

Pengantar
BAGIAN KETIGA
Mengembangkan Sensitifitas

Selama ini hampir sebagian besar pengkaji kebijakan memahami kebijakan sebagai proses pengukuhan berbagai keputusan formal yang dilakukan oleh mereka yang memiliki otoritas dalam arena kebijakan. Otoritas tersebut ditempatkan pada negara, dalam bal ini para aparatus birokrasi yang menopang roda kekuasaan. Maka tak mengherankan bila proses kebijakan dianggap sebagai proses yang sangat sederhana, linear dan sangat prosedural. Ritus tersebut dimulai dari perumusan masalah oleh agen yang dianggap memiliki kapasitas rasional komprehensif, penentuan kebijakan dan bermuara pada evaluasi. Maka 'prestasi' sebuah kebijakan pun hanya di pahami sebatas pada seberapa 'ritual prosedur' yang ada di taati.

Namun tampaknya realitas sebuah proses kebijakan tidaklah sesederhana gambaran di atas. Seperti tak disadari oleh kebanyakan para pengkaji kebijakan, sebuah proses kebijakan merupakan sebuah proses yang multilinear dan kompleks. Atau dengan kata lain kompleksitas sosok arena kebijakan (baca:

masyarakat dan negara) turut mewarnai proses kebijakan yang ada. Hal tersebut sangat memungkinkan terjadi karena sebuah kebijakan selalu lahir dan besar pada 'ruang dan waktu' yang tak kosong.

Terlebih lagi bila sebuah kebijakan, secara normatif, dianggap sebagai instrumen untuk menjawab tantangan persoalan yang muncul di dalam dinamika sosial yang sedang berlangsung. Setiap kebijakan yang dihasilkan diharapkan akan mampu memenuhi harapan-harapan ideal di dalam masyarakat. Dengan demikian tidaklah berlebihan bila meminta para pemangku otoritas kebijakan untuk memiliki berbagai kesadaran dan sensifitas saat terlibat dalam proses kebijakan yang ada.

Pertama, para pemegang otoritas kebijakan haruslah menyadari bahwa proses kebijakan merupakan proses politik. Bukan sekedar eksekusi inkremental dari keputusan rasional yang ada. Oleh karena itu dinamika interaksi negara dan masyarakat pada sebuah proses kebijakan tidaklah bisa dinafikan begitu saja. Hal ini tercermin dalam kebijakan pangan berbagai proses kebijakan pangan yang pernah mewarnai jalannya roda kekuasaan rejim Otokratik Orde Baru. Sebagaimana dipaparkan oleh Fatih Gama Wibisono, negara tidak sepenuhnya otonom dalam mengelola berbagai kebijakannya. Negara harus punya berbagai pertimbangan dalam penetapan kebijakan. Mulai dari tuntutan struktural yang dihadapi negara, dinamika masyarakat dan konfigurasi basis sosial dari negara hingga kondisi subyektif yang dimiliki negara. Kebijakan pangan tak lagi hanya menjadi komoditas ekonomi semata. Namun telah menjadi komoditas

bernilai politis.

Kedua, Pentingnya para pemegang otoritas kebijakan hendaknya memiliki empati terhadap mereka yang selama ini termarjinalkan dalam setiap proses kebijakan. Seringkah mereka tak mampu memiliki posisi tawar politik yang besar di mata pembuat kebijakan akibat tertutupnya akses mereka di ruang-ruang publik yang kental dengan nuansa elitis. Kalaupun bisa kehadiran mereka tak lebih dari bagian dari upaya elit memanipulasi eksistensi mereka melalui mobilisasi. Maka sangat penting mengagendakan kebijakan jaminan sosial bagi masyarakat sebagaimana diuraikan oleh Mudiyono. Tawaran lebih jauh muncul dari Purwo Santoso. Negara harus memfasilitasi bagi menguatnya gerakan-gerakan hak-hak sipil di dalam masyarakat. Kehadiran mereka tidak bisa lagi dibaca sebagai subversif. Keberadaan kekuatan-kekuatan mandiri dalam masyarakat akan menjadi penyeimbang kekuasaan negara. Hal ini akan mencegah kemungkinan adanya penyalahgunaan kekuasaan akibat dari absolutnya otoritas yang dimiliki oleh negara. Kebijakan yang dirumuskan tentunya akan lebih bertanggung-gugat (*accountable*).

Ketiga, sebuah proses kebijakan sebenarnya tidak pernah bisa netral perspektif. Tanpa sadar sebenarnya setiap pemangku otoritas kebijakan sedang 'mengamini' dan mengukuhkan sebuah perspektif tertentu dalair. setiap proses kebijakan. Hal ini terlihat jelas dalam temuan Partini. Budaya t imiaxkhis ternyata masih tetap mengukuhkan kuasanya secara hegemonik i alam pelayanan publik yang ada. Sebuah kenyataan yang menunjukkan : ahwa sensitifitas atas perspektif gender dalam setiap proses

kebijakan merupakan sesuatu yang seringkali terlupakn dalam 'kesadaran' pembuat kebijakan.

Keempat, para pemegang otoritas kebijakan haruslah menyadari pentingnya dimensi ruang dan waktu yang menjadi *setting* bagi proses kebijakan yang ada. Sudah saatnya mereka memiliki sensitifitas atas ruang dan sadar akan konteks. Ketika negara di hadapkan dengan ancaman disitegrasi dan teror konflik sosial di ranah lokal maka para pembuat tak bisa lagi merumuskan kebijakan secara konvensional. Sebagimana tuntutan Gabriel Lele dalam tulisannya, pendekatan resolusi konflik menjadi bagian integral dari proses kebijakan.

7
Otonomi Negara dan Dinamika Kebijakan Pangan

Fatih GamaAbisono N.

Negara tidak sepenuhnya otonom dalam mengelola berbagai kebijakannya. Perhitungan yang harus dipertimbangkan dalam penetapan kebijakan menyangkut; *pertama,* tuntutan struktural yang dihadapi negara (logika ekonomi yang mendasari pilihan kebijakan); *kedua,* dinamika masyarakat menyangkut perimbangan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat (konfigurasi basis sosial dari negara); dan *ketiga* kondisi subyektif yang dimiliki negara. Demikian pula halnya dengan pengelolaan kebijakan pangan, kebijakan yang memiliki nilai strategis dan vital. Pangan bukan hanya menjadi komoditas yang memiliki nilai ekonomi semata, namun telah menjadi komoditas bernilai politis. Karena strategisnya, kebijakan pangan memuat berbagai tarik-menarik dan ketegangan.

Risalah berikut ditujukan untuk memberikan gambaran ringkas bagaimana kebijakan pangan dikonstruksikan. Untuk itu bagian awal risalah ini menyajikan overview terhadap kerangka pikir di balik pergeseran strategi kebijakan pangan sejak awal hingga usai pemerintahan Orde Baru. Atas dasar *overview* tersebut

tulisan ini akan mengajak untuk melakukan refleksi teoritik. Perhatian difokuskan untuk menguji otonomi negara dengan mempertimbangkan pergeseran ekonomi-politik yang terjadi terutama untuk menjawab kebutuhan-kebutuhan negara terhadap sumber daya pangan. Selanjutnya penjelasan diarahkan untuk mendudukkan kebijakan pangan dalam dua logika: yang pertama menyangkut logika pembangunan yang dikembangkan negara dan selanjutnya berkait dengan logika globalisasi. Dari refleksi tersebut bisa ditangkap adanya dialektika relasi negara-masyarakat pada level kebijakan: bagaimana situasi subyektif negara ketika berhadapan dengan dinamika kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat dan tuntutan struktural.

Strategi Kebijakan Pangan: Suatu *Overview*

Proses-proses yang dijelaskan di atas bisa dimaknai sebagai ekspresi dialektis antara: (1), tuntutan obyektif yang hadir—ditandai dengan kemunculan momentum bagi perubahan kebijakan— ;(2), dinamika kebijakan pada level masyarakat, dan (3), cara Orde Baru menanggapi situasi obyektif. Rangkaian berikut ini merupakan pembacaan pergeseran strategi kebijakan pangan yang dijalankan negara dengan melihat berbagai kaitan strukturalnya.

MASA PEMULIHAN DAN STABILISASI

Pada tahun-tahun awal Orde Baru, pembangun pertanian sebagai penyediaan kondisi bagi pembangunan ekonomi yang didahului dengan upaya pemulihan. Bagaimanapun juga upaya pemulihan terhadap berbagai kekacauan masa sebelumnya.

Kebangkrutan ekonomi serta kekacauan politik memaksa pemerintahan yang baru tersebut untuk merancang strategi pemulihan dengan ongkos sosial yang rendah mengingat tertib sosial menjadi prasyarat utama bagi upaya pemulihan ekonomi. Tindakan- tindakan ini diterjemahkan melalui kebijakan ekonomi bertujuan memperluas dukungan rakyat dengan menunjukkan prestasi praktis dalam memenuhi kebutuhan ekonomi rakyat (Mohtar Mas'oed, 1989). Upaya pemulihan tersebut menyangkut usaha stabilisasi ekonomi, terutama pemulihan harga-harga kebutuhan pokok. Didukung oleh bantuan asing, pemerintah mampu memenuhi kebutuhan dasar, — yakni pangan dan sandang — dalam jumlah yang cukup, dan sekaligus menahan serta mengendalikan inflasi yang mengganas (Mohtar Mas'oed, *Ibid.,:* 25). Upaya pemulihan ternyata justru mendapatkan akar kekuatannya dalam bekerjasama dengan kepentingan burjuasi perkotaan dan berdirinya Orde Baru justru menyelamatkan kepentingan kelas ini.

Memasuki masa stabilisasi, muncul pemikiran untuk menetapkan *self sufficiency* pangan sebagai agenda strategis pembangunan. Di bidang pertanian dijabarkan dalam dua hal pokok: *pertama,* keperluan untuk dapat mengontrol politik pedesaan (dan mempertahankannya); *kedua,* keperluan penyediaaan bahan makanan yang relatif stabil bagi penduduk perkotaan (Frans Husken, 1998). Prioritas pertama menjadi keperluan utama dan lebih jauh lagi sebagai syarat untuk mencapai yang kedua.

Pencapaian tujuan tersebut, selama tahap pertama Rencana Pembangunan Lima Tahun pembangunan pedesaan

didominasi oleh suatu gaya komando yang keras (Frans Husken, *Ibid., :* 369). Program Bimas Gotong Royong (1969-1970) menjadi bukti empiris utama, bagaimana pemerintah bekerjasama dengan perusahaan agribisnis internasional untuk menjamin produksi serta distribusi asupan seperti bibit, pupuk, pestisida, serta penyuluhan dan juga menjamin pasokan beras ke kota. Bagaimanapun juga kerjasama dengan korporasi bisnis internasional didorong keterbatasan negara dalam hal pembiayaan investasi publik di sektor pertanian. Petani sebagai produsen hanyalah dibebani kewajiban-kewajiban ketika berhadapan dengan instruksi pemerintah serta tidak memiliki pilihan. Tetapi pelaksanaan program tersebut berujung menjadi aksi pemerintah yang tidak efisien dan sebagai hasilnya adalah salah urus kebijakan, korupsi, serta kebencian meluas dikalangan petani yang dipaksa menerima keputusan tersebut. Program ini berakhir dengan kegagalan dan dihentikan secara tiba-tiba dengan keputusan presiden.

Sementara itu berbagai kekacauan admisnistrasi perberasan memperluas distorsi hingga menggangu pasokan beras ke kota. Krisis beras tahun 1972 sekalipun didahului oleh masa kekeringan yang panjang bagaimanapun juga menjadi bukti kegagalan BULOG dalam menjalankan fungsinya sebagai stabilisator harga. Salah urus kebijakan di lingkungan BULOG dituding sebagai memperparah krisis pada tahun-tahun tersebut. Kelas menengah perkotaan melancarkan protes atas berbagai kegagalan tersebut. Peristiwa dalam tahun 1972-1973 dan runtuhnya secara tiba-tiba stabilitas ekonomi yang dibina sejak tahun 1969 pada akhirnya sangat mempengaruhi kebijakan

ekonomi yang diambil dalam tahun-tahun kemudian (Mears, L.A., S. Moeljono, 1985).

Masa *Oil Boom*

Pengalaman Bimas GR memberikan pelajaran berharga bahwa model komando memberikan peluang keberhasilan yang sangat kecil. Untuk menghindari kebijakan inefisien itu, pemerintah menyadari bahwa dia perlu mencoba arah yang lain dan mengubah para pamong menjadi orang-orang yang setia dan kooperatif (Husken, *op.cit.,* :371) Cara yang ditempuh adalah dengan memberikan bantuan negara (subsidi). Dengan cara ini pejabat desa serta elit desa lainnya mendapatkan keuntungan lebih besar dari sistem penanaman yang baru *ketimbang* tahun-tahun sebelumnya. Strategi ini dapat pula dibaca sebagai usaha pemerintah untuk membeli dan memelihara dukungan politik di kalangan elit desa.

Perubahan kebijakan ini mendapatkan momentumnya pada tahun 1973, ketika harga minyak melonjak dan pemerintah mendapatkan sumber pembiayaan baru secara besar-besaran selain pinjaman yang telah diterima sejak beberapa tahun. Penghasilan dari minyak memungkinkan untuk mengubah strategi komando menuju startegi yang mengawinkan antara subsidi dan dirigisme berupa kontrol pasar oleh negara. Subsidi tersebut berupa subsidi pupuk, bantuan kredit, sistem harga dasar yang akibatnya harga riil padi naik sebesar 50% pada tahun 1970, dan juga pembiayaan sarana produksi berupa proyek-proyek irigasi yang dibiayai oleh pinjaman asing. Berbagai subsidi yang dikucurkan pada dasarnya mencerminkan komitmen

pemerintahan Orde Baru atas pembangunan pertanian. Komitmen tersebut dibangun dalam paradigma yang bukan saja berorientasi kepada konsumen perkotaan tetapi juga bagi produsen yang sekaligus semi konsumen, yakni petani.

Masuknya unsur-unsur baru dalam lapangan pertanian tersebut membuat kalangan elit desa -birokrasi desa dan petani kaya- semakin terlibat dalam pengawasan pemerintah. Pada saat yang sama masuknya unsur baru tersebut memberi kesempatan elit desa untuk mengalirkan keuntungan-keuntungan karena kewenangan mereka mengelola seluruh sumber ekonomi desa. Akhirnya kalangan elit desa tidak lebih hanya memainkan peran komprador: mengambil peluang itu untuk menukar pengaruhnya di bidang politik lokal demi bantuan politik dan ekonomi dalam bentuk subsidi pemerintah. Sejalan dengan itu Hart menyatakan (Husken, *ibid*.,: 372);

> pada pokoknya, kaum elit pedesaan menjadi agen ekonomi dan politik pemerintah di daerah pedalaman, dan dipilih ke dalam struktur kekuatan yang lebih besar sebagai klien yang dihargai, tapi juga bergantung. Kemungkinan mereka dapat kredit, input, lisensi, harga yang terjamin dan lain sebagainya tidak berasal dari kemampuan mereka dalam mempengaruhi politik pertanian untuk kepentingan mereka, tetapi terlebih-lebih yang mereka sumbangkan ke pusat-pusat akumulasi yang lebih luas dengan cara mengawasi daerah pedesaan.

Selain mendapatkan privelese ekonomi dan politik berupa subsisdi, para elit desa ini juga diuntungkan oleh situasi politik ketika segala protes terhadap kesenjangan pedesaan itu dilarang. Ini memungkinkan para elit desa untuk menciptakan surplus

lebih besar melalui rasionalisasi dalam usaha tani seiring dengan masuknya metode produksi baru. Penggantian tenaga kerja dengan sarana-sarana produksi yang hemat tenaga kerja maupun pola-pola pembatasan tenaga seperti sistem "tebasan' dan "borongan' di sawah tidak dapat berjalan mulus apabila tidak ditopang oleh lembaga kepatuhan yang menutup kesempatan bagi petani tak bertanah untuk mengekspresikan tuntutan dan protes secara politis. Memang kelompok tersebut inilah yang telah membayar harga modernisasi pertanian di Jawa: semenjak introduksi teknologi baru pertanian padi dan pertumbuhan produksi yang relatif cepat maka bagian yang diterima para buruh upahan anjlok kalau dibandingkan dengan pendapatan bersih pemiliki lahan yang tumbuh jauh lebih cepat (Husken, *op.cit.,* :373).

Sementara itu, konsumen perkotaan yang mayoritas adalah kelompok berpenghasilan tetap terutama kelas menengah perkotaan merupakan kelompok yang juga menikmati sistem perdagangan perberasan yang sepenuhnya diatur BULOG melalui mekanisme stok cadangan nasional. Melalui kebijakan tersebut konsumen mendapatkan jaminan harga yang memadai daya beli. Pada saat yang sama keuntungan mulai didapat pemain dalam pasar komoditi pangan, baik di lini *backward linkage* maupun *forward linkage.* Pemain pada level *backward linkage* yakni pemasok kebutuhan sarana produksi seperti perusahaan multinasional, mendapatkan pasar yang pasti karena adanya jaminan kebijakan negara yang menghadapkan petani pada kewajiban untuk memakai metode produksi padat modal. Sedangkan pemain di lini *forward linkage* mendapatkan keuntungan dari usaha pendistribusian beras yang

dijamin pengaturannya oleh BULOG.

Pasca *Oil Boom*

Memasuki awal tahun 1980-an terjadi pergeseran kebijakan seiring dengan resesi dunia yang ditandai dengan anjloknya harga minyak dunia. Praktis, momentum ini merupakan titik balik bagi perekonomian Indonesia minyak merupakan sumber pemasukan utama. Pertumbuhan yang cepat pada tahun 1970-an menjadi lambat pada awal tahun 1980-an dan ditambah lagi dengan beban hutang yang membengkak sejalan dengan berjalannya tahun. Kondisi ini memunculkan situasi subyektif yakni berkurangnya sumber daya negara dalam menanggapi berbagai tuntutan dan kebutuhan; berbagai proyek pembangunan harus dijadwal ulang kalaupun tidak dihentikan.

Dalam konteks stabilisasi upaya pemulihan menjadi pilihan yang terhindarkan. Tema sentral kebijakan pembangunan Indonesia sejak tahun 1980-an adalah penyesuaian struktural yang muncul sebagai tanggapan negara dalam menghadapi tantangan yang dihadapi perekonomian Indonesia akibat kemerosotan devisa dari ekspor minyak sejak tahun awal tahun 1980-an. Perubahan kebijakan ini menyangkut upaya-upaya pendisiplinan kebijakan fiskal, kebijakan moneter yang ketat, serta dalam batas tertentu membuka pasar nasional bagi investasi asing. Selain itu diupayakan mencari alternatif pemasukan melalui pengembangan industri substitusi impor. Strategi tersebut mensyaratkan penciptaan dukungan iklim bisnis yang kompetitif termasuk menyediakan ongkos produksi yang murah bagi investor, terutama untuk komponen upah. Pada

tingkat ini kebijakan pangan menjadi instrumen pengendalian harga yang dapat berpengaruh pada kenaikan upah, mengingat pangan memiliki bobot relatif tinggi sebagai inflator.

Satu-satunya yang diraih adalah dalam produksi beras untuk pertama kalinya dalam sejarah. Dalam hal ini Orde Baru berhasil mencapai salah satu tujuan yang ditetapkan sejak tahun 1968. Kita sadari bahwa sukses ini sebagian besar disebabkan oleh suatu kebijakan subsidi negara yang diperoleh dari sebagian pendapatan minyak pendapatan minyak bumi, yang darimananya para petani menjadi bergantung (Husken, *Ibid., :* 373). Bagaimanapun juga manfaat dari prestasi ini tentu saja dinikmati kelas menengah perkotaan serta kelas pekerja perkotaan. Kalangan pemodal, baik nasional maupun internasional, juga diuntungkan dengan kondisi tersebut. Ongkos produksi dapat ditekan karena kebijakan pangan murah. Tahun 1980-an merupakan masa paling stabil dalam kehidupan politik Indonesia, sekalipun dihantam oleh resesi pada awalnya, tampaknya dampak reformasi pasar yang terjadi, sedikit dapat diatasi dari berbagai kemungkinan kesulitan yang mungkin ditimbulkannya.

KRISIS PEMBANGUNAN: MENGUATNYA GLOBALISASI

Tahun 1990-an terjadi pergeseran komitmen pemerintah dari kebijakan orientasi produsen-pemasok beras menuju kebijakan orientasi konsumen beras. Pada saat itu pemerintah mulai penerapan kebijakan impor lebih banyak beras dan pengurangan subsidi atas asupan produksi beras. Gejala ini sesungguhnya menandai menguatnya proyek globalisasi.

Perubahan paradigma tersebut merupakan penjabaran dari kebijakan ekonomi makro Indonesia yang berlangsung sejak tahun 1980-an berupa berbagai penyesuaian struktural. Kebijakan makro ini mencakup modernisasi yang setara dengan industrialisasi yang pertama berdasar pada industri pengganti impor dan kemudian industrialisasi berorientasi ekspor (Francis Wahono, 2001: 108). Dalam pelaksanaannya, kebijakan makro dengan strategi industrialisasi mensyaratkan swasembada produksi pangan untuk memberi pangan bagi kelas pekerja dan untuk menjaga stabilitas politik. Konsekuensi utama dari kebijakan ini adalah secara sengaja mengorbankan wilayah pedesaan bagi pertumbuhan wilayah perkotaan, mengorbankan sektor pertanian demi pertumbuhan industri, dan akhirnya mengorbankan petani untuk pekerja perkotaan (Francis Wahono, *ibid.,* :108).

Lemahnya pemihakan pemerintahan Orde Baru terhadap produsen pangan setidaknya diindikasikan oleh kebijakan impor. Prestasi swasembada beras yang hanya mengalami sekali pencapaian dan tidak berkelanjutan sejak awal 1990-an bagaimanapun juga tidak dapat menjadi pembenaran bagi perubahan kebijakan. Stagnasi pertumbuhan dalam produksi beras harus dipahami bersumber dari penerapan metode produksi yang tidak berkelanjutan yakni Revolusi Hijau. Artinya, kebijakan pemerintah dengan membuka pasar produk pertanian secara besaran- besaran sesungguhnya lebih dapat diterima sebagai pemecahan politis. Kebijakan pembukaan pasar pertanian tentu saja sifatnya tidak berpihak pada produsen dalam negeri yakni petani; di sisi lain kebijakan tersebut berorientasi

ke konsumen terutama di perkotaan. Menguatnya tuntutan kekuatan global yang memaksa pengambil kebijakan di lingkar kekuasaan Orde Baru untuk mengurangi subsidi bagi petani semakin mempertegas lemahnya komitmen pemerintahan Orde Baru atas sektor pertanian. Tampaknya pemerintah tidak begitu memerlukan elit pedesaan karena politik kekerasan cukup menjadi pilihan untuk mendisiplinkan pedesaan.

OTONOMI NEGARA: KEBUTUHAN STRUKTURAL

Persoalan utama yang gagal dijawab oleh perspektif negara "dependen" adalah: mengapa negara berpihak? Jawaban atas pertanyaan ini menyiratkan pertanyaan teoritis tentang derajat otonomi negara. Menurut Poulantzas, watak negara yang berpihak pada kelas dominan tidak dapat dimaknai sebagai tergantung. Peran negara sebagai penjamin tertib sosial lebih didasarkan pada kepentingan dalam menjalankan proses akumulasi kapital. Berjalannya proses akumulasi kapital selain menguntungkan kepentingan kelas borjuasi juga menguntungkan negara. Hal ini dipahami karena negara melalui sistem perpajakan memperoleh pendapatan untuk membiayai program-programnya terutama dari keberhasilan kaum borjuis dalam mengembangkan dirinya (Arief Budiman, 1996: 68). Karenanya pemihakan negara dengan memfasilitasi kelas dominan untuk berkembang tidak berada dalam konteks negara sebagai instrumen kelas tersebut, tetapi lebih didasarkan atas kebutuhan struktural negara itu sendiri.

Pendapat Poulantzas mendapat afirmasi dari Fred Block. Block mengemukakan bahwa syarat bagi sistem kapitalisme adalah bila: *pertama,* akumulasi modal dimungkinkan; *kedua,*

sistem kapitalisme dapat mereproduksi dirinya (Arief Budiman, *ibid.*:69). Eksistensi negara karenanya ditentukan oleh kapasitas sistem dalam mengembangkan modal. Selanjutnya Block mengemukakan peran negara adalah meciptakan kondisi yang memungkinkan akumulasi modal berjalan dengan baik, yang disebutnya sebagai *business confidence* serta dalam rangka mereproduksi sistem, negara perlu mengupayakan suatu distribusi kekayaan nasional secukupnya kepada kelas-kelas marginal, dalam hal ini kelas buruh. Pandangan ini sebenarnya memaknai otonomi negara di hadapan kepentingan kias sebagai ekspresi dari cara produksi itu sendiri (Ian Chalmers, 1995: 7). Pengertian ini selanjutnya menempatkan negara telah menjadi bagian dari sistem kapitalis internasional peran negara menjaga keberlangsungan dari reproduksi sistem yang menopangnya (Ian Chalmers, *Ibid*: 7). Eksistensi negara sepenuhnya tidak dapat dikatakan bergantung pada kias dominan, namun eksistensi negara secara relatif ditentukan oleh cara produksi yang dominan, negara tidak dapat dihindari terintegrasi ke dalam sistem. Hal inilah yang melahirkan "kebutuhan struktural" berupa reproduksi sosial oleh negara dalam menjamin eksistensinya, termasuk perubahan kecuali jika perubahan memang sudah dimulai di tingkat masyarakat, sekalipun negara mempunyai daya untuk mempertahankan ataupun memperkuat strukturnya (Vedi Hadiz, *ibid., :71)*. Batas-batas otonomi negara mau tidak mau dilihat dari struktur kelas beserta logika akumulasi modal yang berlaku. Alavi sendiri dalam membatasi otonomi negara kemudian mengajukan konsep tentang "imperatif struktural" (tuntutan struktural) untuk mengatasi kelemahan

dalam kerangka teoritisnya sekaligus membedakan posisinya dengan Marxis Struktural yang dianggap deterministik, seperti Poulantzas (Hamzah Alavi, 1982:294-*296)*.

Konsep imperatif struktural dimaksudkan sebagai batas derajat kebebasan potensial yang dimiliki oleh aktor-aktor politik berupa logika ekonomi yang berlaku dalam konteks struktur kemasyarakatan tertentu (Vedi Hadiz, *Op.cit.,:71)*. Batasan ini sekaligus mengatasi kebocoran- kebocoran analisis tentang penyimpangan perilaku negara. Otonomi negara menjadi bersifat relatif ketika berhadapan dengan dinamika yang yang terjadi pada tingkat basis sosialnya beserta logika ekonomi yang berlaku. Sekalipun negara memiliki ruang politis untuk mempertahankan maupun memperkuat strukturnya yang manifes dalam bentuknya yang intervensionis, keleluasan itu merupakan hasil dari tuntutan struktural yang mau tidak mau dipenuhi negara. Secara umum dapat disimpulkan bahwa batas-batas otonomi negara tidak lepas dari perkembangan formasi sosial beserta logika ekonomi yang berlaku.

KEBIJAKAN PANGAN DALAM LOGIKA PEMBANGUNAN

Dalam kerangka analisis di atas bagian ini ditujukan untuk membedah sejarah pengelolaan kebijakan pangan dalam logika developmentalisme yang dijalankan Orde Baru. Bagaimana jalinan dan relasi ketiganya dibangun dapat dijelaskan dalam lima proses sebagai berikut;

Pertama, adanya tuntutan struktural pembangunan melalui jalan modernisasi, mendorong pemerintahan Orde Baru untuk merancang suatu strategi pembangunan ekonomi yang

memungkinkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Strategi jangka panjang yang kemudian dikenal dengan tahapan-tahapan pembangunan (REPELITA) memuat suatu transformasi struktural dari negara agraris menuju negara industri. Guna membangun industri yang kuat muncul keperluan untuk membangun sektor pertanian yang dipersiapkan untuk menopang proses-proses industrialisasi. Namun pada awal kelahirannya rejim Orde Baru ini dihadapkan pada sekurang-kurangnya terdapat dua persoalan utama. (1), terbatasnya sumber daya negara akibat kebangkutan ekonomi yang dialami masa pemerintahan sebelumnya. (2), muncul kebutuhan memelihara koalisi politik di kalangan pendukung Orde Baru yang terdiri dari kelas menengah perkotaan, elit pedesaan, serta kekuatan modal nasional. Untuk membiayai seluruh program pembangunan serta memelihara dukungan politik tersebut pemerintah membutuhkan utang luar negeri yang dilekati dengan persyaratan tertentu. Jaminan ini menjangkau upaya-upaya untuk menyediakan *country risk* yang rendah bagi beroperasinya modal asing serta proses pembangunan yang berkelanjutan. Dalam konteks tersebut jaminan atas persyaratan tersebut ditegakkan melalui penciptaan tertib politik.

Kedua, tahapan pembangunan lima tahun pertama pemerintahan Orde Baru ialah mempersiapkan sektor pertanian sebagai penopang bagi industrislaisasi. Dalam kaitannya dengan kebutuhan pangan tentu tidak lepas dari logika industrialisasi pula. Dari kacamata ekonomis, pangan diletakkan dalam upaya negara menyediakan suatu lingkungan bisnis yang kompetitif bagi beroperasinya modal dengan memberikan jaminan ongkos

produksi murah terutama menyangkut komponen upah. Sedangkan secara politis peran pengelolaan kebijakan pangan didudukkan sejalan dengan fungsi reproduksi sosial melalui penegakkan tertib sosial. Strategi yang ditempuh ialah dengan menjamin penyediaan kebutuhan pokok bagi rakyat terutama konsumen perkotaan sebagai kelompok sosial utama pendukung proses industrialisasi. Capaian strategis yang ditetapkan adalah swasembada pangan melalui modernisasi pertanian. Secara ringkas, desain kebijakan pertanian menitikberatkan pada; (1), keperluan untuk dapat mengontrol politik pedesaan (dan mempertahankannya); (2), keperluan penyediaaan bahan makanan yang relatif stabil bagi penduduk perkotaan.

Prioritas pertama menjadi keperluan utama dan lebih jauh lagi sebagai syarat untuk mencapai yang kedua. Sedangkan yang kedua dicapai dengan 'mendorong' pertumbuhan produksi pangan melalui pelembagaan metode produksi yang dikenal dengan Revolusi Hijau. Keterlibatan negara, dalam hal yang kedua, hingga menyediakan berbagai insentif produksi bagi petani dari modal, teknologi, serta tingkat harga yang merangsang produksi (melalui penetapan harga dasar gabah). *Grand strategy* tersebut, meminjam analisis O'Donnell, melalui proses-proses segmenter (penundukan atas kelompok- kelompok sosial, terutama kelas bawah) dan privatisasi (membuka artikulasi kepentingan di bawah pengaturan negara yang dikenal sebagai gejala *privatisasi,* terutama ditujukan pada kelas-kelas dominan). Proses segmenter diwujudkan dalam berbagai pengaturan ketat terhadap politik pedesaan dengan penciptaan format politik yang mendukung penegakkan tertib politik demi menjaga proses

produksi di pedesaan.

Dalam upaya mencapai program swasembada pangan, program Bimas mewujud dalam bentuk tekanan-tekanan keras yang ditujukan bagi penduduk pedesaan sekaligus ditopang dengan organisasi produksi yang secara ketat dikontrol oleh aparatus negara untuk menghasilkan lebih banyak beras bagi penduduk perkotaan. Pada saat yang sama negara membuka artikulasi kepentingan masyarakat pedesaan, dengan mengucurkan subsidi (subsidi pupuk, bantuan kredit, harga pembelian yang memadai, serta irigasi, serta bantuan pedesaan lainnya) yang dibiayai dari utang luar negeri dan kenaikan harga minyak. Pemberian subsidi tersebut pada akhirnya menciptakan pertumbuhan produksi beras secara signifikan. Akan tetapi ternyata manfaat peningkatan produksi sebagai hasil dari pemberian subsidi lebih banyak dinikmati oleh elit pedesaan (petani kaya dan birokrasi desa) yang diuntungkan karena posisi sosial ekonomi dan akses politiknya terhadap supra struktur di luar desa. Strategi tersebut dapat dimaknai sebagai upaya untuk memelihara dukungan politik di pedesaan dan sekaligus sebagai kontrol bagi pelaksanaan kebijakan modernisasi pertanian dan pedesaan dengan mencencang elit pedesaan yang dilimpahi berbagai ganjaran. Muara akhir dari format politik semacam ini adalah penciptaan tatanan politis yang mampu menjaga berbagai kepentingan ekonomi politik negara atas sektor pertanian.

Ketiga, adanya monopoli pasar komoditi pangan oleh BULOG sebagai badan pemasaran pemerintah, mengindikasikan tentang kepentingan negara sebagai aktor 'tersendiri' atas pengelolaan kebijakan pangan. Sekurang-kurangnya ada

dua kepentingan utama yang mendasari kebijakan tersebut. Secara politis, kebijakan pangan ditujukan untuk penjagaan tertib sosial. Dengan menempatkan kebijakan pengendalian harga pangan melalui -penetapan Harga Dasar Gabah (HDG) dan opersai pasar- dalam kaitan kebijakan makro ekonomi sebagai peredam inflasi (mengingat pangan memiliki bobot yang tinggi dalam indeks biaya hidup terutama di perkotaan) maka prestasi pertumbuhan ekonomi sejauh mungkin dapat dipertahankan. Pada saat yang sama keberhasilan pemerintah Orde Baru menyediakan pangan murah bagi konsumen terutama di perkotaan, memperkuat basis legitimasi politik bagi dirinya sekaligus menopang struktur dominasi terhadap kelompok sosial ini. Secara ekonomi, penguasaan (monopoli) pasar komoditi pangan memungkinkan negara mengembangkan basis ekonomi untuk keperluan konsolidasi basis kekuasaannya. Keuntungan yang diterima digunakan untuk membiayai proyek-proyek politik dan memelihara birokrasi sebagai mesin politik utama dalam kepolitikan Orde Baru. Strategi yang ditempuh adalah dengan menempatkan BULOG sebagai penentu kebijakan pemasaran sekaligus menjadikannya sebagai pemain dalam pasar komoditi pangan yang dilindungi berbagai proteksi oleh aturan main yang dibuatnya sendiri.[28] Mekanisme yang dibangun untuk meraih keuntungan ialah melalui penyerapaan surplus dari hasil pertanian pangan dengan mengambil selisih antara harga dasar yang diterima di tingkat petani dengan tingkat harga maksimum *(ceiling price)* yang diterima konsumen.

28 Strategi ini memungkinkan Bulog memperoleh keuntungan dengan menjual berbagai konsesi kepada perusahaan kroni yang ditunjuk.

Keempat, kendatipun tampaknya pemerintah Orde Baru telah menunjukkan ciri pemenuhan diri sendiri dan tidak begitu mewakili minat kelas tertentu, bagaimanapun juga ia dibatasi oleh logika ekonomi dan formasi sosialnya. Keterbatasan tersebut pada level logika ekonomi ditunjukkan dengan sejarah ekonomi politik Orde Baru yang sangat dipengaruhi oleh berbagai "kejutan eksternal;" pemerintahan Orde Baru sebagian besar *immune* terhadap arus di dalam masyarakatnya sendiri dan mungkin lebih responsif terhadap tekanan-tekanan luar yang berasal dari arena internasional. Memasuki tahun 80-an, karena tekanan kekuatan internasional melalui penciptaan resesi ekonomi memaksa pemerintah Orde Baru mengubah orientasi kebijakan untuk memulai meliberalisasi pasar nasional. Tuntutan tersebut pada dasarnya ditujukan untuk membuka berbagai *proteksi* dan hambatan atas arus modal, barang, dan jasa. Momentum krisis ini ditanggapi dengan tindakan penyesuaian struktural.

Pada tingkat makro ekonomi, pemerintah menekan belanja publik dengan menjalankan kebijakan moneter yang ketat dan disiplin anggaran yang implikasinya adalah pengurangan subsidi produksi pertanian. Pada wilayah lain, pemerintah mengintensifkan pendapatan dengan memulai strategi industrialisasi substitusi impor dan kemudian beralih menuju industri berorientasi ekspor sebagai pengganti sumber daya negara yang merosot akibat jatuhnya harga minyak di pasaran dunia. Namun karena terbatasnya modal domestik untuk membiayai proyek industrialisasi maka negara menciptakan berbagai insentif yang mendorong masuknya investasi asing di sektor industri secara lebih massif. Momentum

tersebut sebenarnya mengindikasikan dua hal; (1), semakin memusatnya pertumbuhan pada sektor industri perkotaan, memprioritaskannya pertumbuhan kota ketimbang desa, serta dikorbankannya petani demi kesejahteraan konsumen perkotaan. (2), kebijakan reformasi pasar pada dasarnya merupakan proses panjang pengintegrasian pasar nasional dengan pasar internasional. Konsekuensi utama pengintegrasian pasar nasional justru mengekspose kerentanan posisi ekonomi sektor pertanian tradisional. Hal ini dapat dipahami karena, imbas berbagai kebijakan yang ketat tersebut menyingkirkan berbagai proteksi terhadap sektor pertanian dan menghadapkannya dengan kekuatan pasar internasional yang tidak dapat memberikan jaminan apapun. Langkah penyesuaian struktural yang pada dasarnya meminggirkan kepentingan berbagai kelompok sosial domestik ini tampaknya tidak mendapatkan perlawanan cukup berarti. Dalam konteks tersebut, keberhasilan pemerintahan Orde Baru meredam tuntutan dan perlawanan atas dampak perubahan tersebut dapat dipahami sebagai kemampuan negara dalam mengisolasi proses pembuatan kebijakan publik dengan membersihkan sirkuit kebijakan dari tuntutan kelompok-kelompok sosial domestik.

Kelima, batas-batas otonomi negara juga menjadi kongkrit ketika dihadapkan pada basis sosialnya. Dua prioritas Orde Baru ('keamanan' dan 'beras untuk kota') ditangani dengan melestarikan dan memperkuat posisi negara, meskipun tidak mungkin membebaskan mereka dari perkembangan dalam masyarakatnya. Konsekuensi dari kebijakan yang memacu industrialisasi di perkotaan melahirkan kepentingan konsumen

(kelas menengah dan kelas buruh kota) yang secara politik merupakan basis dukungan strategis bagi negara dalam menjalankan strategi industrialisasi. Untuk memenuhi tuntutan tersebut setidaknya ada dua pilihan yang dapat dilakukan yakni menaikkan upah atau mempertahankan harga pangan yang memadai bagi konsumen. Akan tetapi tampaknya, pemerintah memilih kebijakan yang mempertahankan harga pangan karena dua hal; (1), pemerintah berkepentingan mempertahankan tingkat upah yang rendah. Kenaikan upah dikhawatirkan mengurangi insentif bagi investasi. (2), pemerintah juga berkepentingan mempertahankan tingkat gaji yang rendah guna mempertahankan basis dukungan di kalangan kelas menengah. Mekanisme yang diambil adalah dengan menurunkan tarif impor terhadap komoditi pangan. Penurunan tarif ini menjadikan pasar pangan nasional berkelimpahan produk pangan impor sehingga menjamin tingkat harga yang memadai.

KEBIJAKAN PANGAN DALAM LOGIKA GLOBALISASI

Globalisasi dimengerti sebagai hegemoni ekonomi negara-negara kaya lengan kepanjangan tangan mereka di negara-negara satelit di seantero dunia (Wahono, Francis., Kenneth D. Thomas, 2001: 21). Untuk membenarkan keberadaannya, secara politis globalisasi didukung oleh ideologi pasar bebas, dengan memberi keleluasaan modal, tenaga kerja, dan komoditas, bergerak tanpa hambatan fiskal antara satu negara, dengan negara lainnya (Wahono, Francis., Kenneth D. Thomas, *ibid.*,: 21). Dalam kerangka melanggengkan dominasinya, negara-negara maju memaksa pengadopsian ideologi pasar bebas dalam

kebijakan nasional negara-negara berkembang yang didesakkan melalui institusi-institusi ekonomi dunia yakni IMF, Bank Dunia, dan WTO. Kendatipun tata ekonomi global ditujukan untuk menciptakan aturan main yang adil, sesungguhnya, dengan dalih kompetisi bebas, mekanisme yang dikembangkan oleh ketiga institusi tersebut mencerminkan kepentingan negara-negara maju. Hal ini tampak dari berbagai kesepakatan yang ditetapkan sarat dengan paradoks; di satu sisi muncul kehendak untuk membuka hambatan perdagangan namun pada sisi yang lain dimunculkan pula proteksi dalam bentuk baru. Implikasi utamanya adalah terjadi ketimpangan distribusi cadangan pangan dunia.

Fakta tersebut sesungguhnya mencerminkan kuatnya kepentingan negara-negara maju atas sumber daya pangan. Secara ekonomi, pangan menyediakan sumber keuntungan luar biasa bagi sejumlah negara maju, terutama jika dikaitkan dengan orientasi industrialisasi sektor pertanian di sejumlah negara maju. Dalam konteks tersebut, industrialisasi pertanian menjangkau penguasaan baik pada level *backward linkage* yakni asupan produksi (bio teknologi yang dikembangkan menjadi industri benih, alat- alat pertanian, industri kimia-bio kimia yang berkembang menjadi industri obat-obatan serta pestisida, dan lain-lain) maupun pada tingkat *forward linkage* atau pengolahan hasil dan distribusinya (industri pengolahan hasil makanan). Industrialisasi pertanian ini sebagian besar dikuasai oleh perusahaan transnasional yang berbasis operasi di negara-negara industri maju. Sedangkan secara politis, penguasaan cadangan pangan dunia ditujukan untuk mendukung pelanggengan

struktur dominasi yang menyediakan sumber kekuatan politis untuk mengkontrol negara-negara terbelakang dan berkembang.

Akhirnya, secara politis, peran yang dituntutkan dari negara adalah pengadopsian aturan main ekonomi dunia yang dilembagakan dalam kebijakan nasional untuk membuka diri bagi fasilitasi beroperasinya pasar secara "sehat". Makna utama dari fenomenen ini sesungguhnya adalah penyerahan kontrol ekonomi-politik kebijakan pangan dari negara menuju pengaturannya di bawah pasar global. Dalam kasus Indonesia, pasca bangkrutnya Orde Baru, dapat dipahami melalui proses-proses berikut:

Pertama, tahun 1997 merupakan titik balik bagi rejim pembangunan Orde Baru yang ditandai dengan krisis moneter. Momentum krisis tersebut dapat dipahami sebagai tekanan kuat kekuatan global bagi pemerintahan Orde Baru untuk segera menyelenggarakan perubahan yang sejalan dengan agenda global. Namun yang patut dicatat adalah bahwa krisis moneter tahun 1997 hanyalah faktor pemicu bagi keruntuhan ekonomi Indonesia. Bangunan perekonomian Indonesia sesungguhnya sejak lama mengidap benih-benih krisis; pengandaian ekonomi terhadap hutang luar negeri yang semakin membengkak, daya saing produk yang rendah akibat industri dalam negeri yang tidak efisien, bergandengan dengan faktor kepemerintahan yang tidak efektif *(bad governance)* menjadi karakter yang khas dalam pengelolaan ekonomi Orde Baru. Kondisi demikian menjadikan Indonesia rentan terhadap tekanan agenda ekonomi global yang secara mudah didesakkan oleh IMF. Melalui *Letter of Intent* pemerintah dengan sangat terpaksa menerima resep-resep

ekonomi untuk memulai reformasi pasar secara total yang sudah amat terlambat. Krisis tersebut diikuti dengan krisis lingkungan, krisis sosial, dan krisis politik yang secara efektif membentuk kondisi bagi katalisator tergulingnya Soeharto pada Mei 1998.

Kedua, pasca pemerintahan Orde Baru, dimulailah agenda reformasi. Persoalan pertama yang dihadapi adalah *recovery* ekonomi yang dalam jangka pendek mensyaratkan normalisasi kehidupan politik. Salah satu pemecahan pragmatis yang diambil ialah pemenuhan kebutuhan pokok rakyat. Dengan langkah tersebut setidaknya tuntutan-tuntutan yang ditujukan pada rejim mereda sehingga memudahkan pendptaan prakondisi bagi normalisasi situasi politik. Akan tetapi pada saat yang sama, ia dihadapkan pada kenyataan kelangkaan barang kebutuhan pokok.

Mengenai penyediaan pangan, pemerintahan transisi menemui situasi yang sulit. Produksi beras dalam tahun-tahun tersebut memburuk. Sekurang-kurang terdapat dua faktor yang membentuk kondisi tersebut; (1), musim kering yang panjang berakibat tertundanya musim tanam. (2), hilangnya rangsangan berproduksi di kalangan petani karena tingginya biaya produksi akibat naiknya harga asupan secara dramatis, sementara kebijakan harga dasar tidak lagi mampu mendukung kemampuan produksi. Untuk mengatasi kelangkaan pangan dalam kerangka memenuhi tuntutan masyarakat (terutama di perkotaan) pemerintah mengambil langkah menurunkan tarif impor beras hingga nol persen. Pembelian beras impor hampir sepenuhnya dikuasai sektor perdagangan swasta. BULOG hanya menangani pembelian dalam negeri karena terbatasnya anggaran. Hasilnya,

beras impor masuk besar-besaran ke dalam pasaran nasional dan menjadikan harga beras terjangkau setidaknya dalam jangka pendek. Kebijakan impor beras semakin memperburuk posisi ekonomi petani, sekalipun pemerintah berhasil menyediakan kebutuhan pangan bagi masyarakat terutama di perkotaan. Dari kaca mata politis, usaha tersebut dapat dibaca sebagai langkah negara meminimalkan ongkos sosial yang harus ditanggung atas situasi krisis.

Ketiga, bersamaan dengan itu IMF mendesakkan pelembagaan agenda liberalisasi di sektor pertanian sebagai syarat untuk mengucurkan hutang baru. Sekurang-kurang terdapat beberapa poin telah dilembagakan dalam kebijakan pangan nasional. (1), restrukturisasi peran BULOG dalam tata niaga pangan. Peran BULOG sebagai pemain utama dalam tata niaga pangan dipangkas habis, kecuali untuk komoditi beras. Komoditi seperti kedelai, gula, gandum, jagung, dan lain-lain selanjutnya diserahkan mekanisme pasar. Selain itu fasilitas finansial untuk BULOG seperti kredit perbankan (KLBI) juga dicabut. Berbagai perubahan tersebut menjadikan BULOG tidak dapat menjalankan fungsinya secara efektif untuk menstabilisasi harga. (2), desakan untuk segera menjalankan kesepakatan dalam WTO, terutama untuk mengurangi *domestic support* di sektor pertanian. Dalam hal ini pemerintah telah menetapkan subsidi kredit tani hanya diberikan sampai tahun 2004 dan pengurangan secara bertahap untuk subsidi pupuk. (3), pengurangan tarif impor. Hal ini berakibat produk pertanian impor membanjiri pasar nasional dan menjadikan produksi lokal

yang dikerjakan oleh skala usaha tani tradisional kalah bersaing.[29] Seluruh desakan agenda liberalisasi pertanian itu pada akhirnya, mau tidak mau, memperburuk kondisi sektor pertanian dan harga yang harus dibayar adalah dipertaruhkannya gantungan hidup jutaan keluarga petani di Indonesia.

Keempat, meskipun konsumen diuntungkan dengan kebijakan impor pangan, kelompok ini sangat rentan terhadap politik dagang di bawah mekanisme pasar. Seringkali konsumen mendapatkan harga yang fluktuatif dan tidak menentu. Hal ini disebabkan oleh: (1), ketidakpastian kebijakan pemerintah dalam bidang produksi pangan. Sejak krisis berlangsung tata produksi pangan memang mengalami kehancuran. Namun sampai sekarang pemerintah tidak mempersiapkan satu *grand design* kebijakan pangan di bidang produksi yang berkelanjutan. (2), kentalnya perilaku *rent seeking* oleh pemain pasar komoditi pangan menjadikan rantai distribusi pangan menjadi tidak efisien dan artinya konsumen tidak mendapatkan jaminan kepastian harga. Harus dipahami pula ketidakstabilan harga juga disumbang oleh kegagalan BULOG dalam mengendalikan tata niaga pangan setelah berbagai instrumen kebijakannya dimandulkan oleh IMF. (3), kebijakan yang mengandalkan pasar internasional untuk pemenuhan kebutuhan pangan menjadikan konsumen semakin terekspose dalam kerentanan ekonomi. Ini artinya untuk pemenuhan kebutuhan pangan, Indonesia

29 Yang patut dicatat adalah pasar pangan internasional adalah pasar dengan marjin keuntungan yang tipis. Surplus produksi pangan Apabila di suatu negara mengalami suplus produksi Ia akan melempar sebagian surplus ke pasar internasional sekalipun dengan harga yang lebih rendah.

menjadi bergantung pada kemurahhatian kebijakan negara-negara pengekspor pangan. Pengandaian semacam ini sangat berbahaya, karena volume yang diperdagangkan di pasaran internasional sangat tipis. Di negara manapun, pemerintahnya akan berupaya memperkuat cadangan pangannya dan tidak mempercayakan kebijakan pangannya pada mekanisme pasar semata-mata.

CATATAN PENUTUP

Kehadiran negara intervensionis pada mulanya merupakan kebutuhan struktural dalam reproduksi kapital. Dengan demikian, basis otonomi negara diperoleh dari kebutuhan struktural tersebut dan karenanya bersifat relatif. Dalam perkembangannya negara intervenionis ini tidak lagi relevan dengan tuntutan proses akumulasi modal. Pada level konseptual, penjelasan tentang perilaku negara yang dapat bertindak di luar logika modal dalam batas tertentu, menemukan otentisitasnya dalam konsep 'imperatif struktural' yang diajukan oleh Alavi. Dia memaknai "imperatif struktural" tersebut sebagai konsep untuk memahami derajat kebebasan potensial yang dimiliki oleh subyek-subyek politik. Termasuk kemungkinanan bagi mereka untuk sementara melakukan deviasi dari kebutuhan-kebutuhan modal, serta batasan-batasan terhadap kebebasan ini yang berupa dasar-dasar kalkulasi ekonomi dari masyarakat kapitalis dan kondisi-kondisi umum yang menentukan hasilnya, baik ditingkat usaha-usaha individu maupun di tingkat negara (Vedi Hadiz, *op.cit.,* :74).

Konseptualisasi yang diajukan Alavi setidaknya memberikan

gambaran bagaimana negara Orde Baru menjalankan pengelolaan kebijakan pangannya. Pengelolaan ekonomi Orde Baru yang dicirikan dengan relasi patronase negara-borjuasi domestik, pasar oligopolistik serta praktek kronisme yang melahirkan ekonomi biaya tinggi merupakan perilaku deviasi dari kebutuhan modal. Upaya negara dalam melakukan deviasi tampaknya didorong oleh upaya negara untuk menjamin reproduksi sistem dengan jalan memperkuat basis material yang dimilikinya dengan menguasai hampir seluruh sumber daya yang terbatas. Pola patronase yang dikembangkan pemerintahan Orde Baru misalnya, melukiskan upaya negara dalam memperkuat basis materialnya, bukan hanya pada upaya penciptaan surplus secara langsung namun sekaligus juga memelihara dukungan politik dari kalangan borjuasi domestik.

Namun sejak dekade 80-an batasan-batasan terhadap kebebasan negara menjadi aktual seiring dengan pergeseran kebutuhan struktural. Dekade 80-an merupakan dekade resesi akibat kegagalan manajemen ekonomi model Keynesian di negara-negara industri tempat akumulasi modal bergerak lambat. Karenanya muncul kebutuhan ekspansi modal yang ditujukan ke Dunia Ketiga. Sementara itu, negara Dunia Ketiga menghadapi pukulan berupa merosotnya harga minyak ditambah pula dengan membengkaknya utang dan telah jatuh tempo. Akar krisis ini justru disebabkan oleh pembangunan itu sendiri. Walden Bello menyebut krisis yang terjadi di Asia Tenggara adalah sebagai krisis model pembangunan yang didalamnya tertanam bibit-bibit yang akan tumbuh menghancurkan sistem dan model itu sendiri. Model pembangunan dengan pertumbuhan cepat *(rapid growth development)* sangat rentan terhadap kekuatan ekonomi global

karena tanpa didukung oleh investasi dan tabungan domestik secara memadai sehingga bergantung pada suntikan modal asing (Mansour Fakih, 2001 :88). Sejalan dengan Walden Bello, dalam kasus Indonesia Robison mengajukan penjelasan bahwa krisis disebabkan oleh lemahnya kapasitas kontrol negara atas struktur yang mengalami disintegrasi akibat berbagai reformasi pasar yang dilakukan negara. Ketika negara melepaskan kontrol atas strukur yang mulai disintegrasi, Indonesia dipaksa menerima investasi kapitalis asing demi pertumbuhan, maka secara cepat Indonesia terjebak dalam sistem ekonomi kapitalis global (Mansour Fakih, *ibid.,* :88). Situasi tersebut membatasi pilihan-pilihan negara seiring dengan menciutnya sumber daya negara. Kondisi umum ini membentuk sikap elit pemerintahan Orde Baru untuk melaksanakan reformasi pasar sampai tahap tertentu yang pada dasarnya merupakan tanggapan atas "kejutan eksternal" dalam kerangka pemahaman kebutuhan struktural negara untuk menjalankan fungsi reproduksi-fungsi. Memasuki dekade 90-an, batasan kebebasan negara menjadi semakin tegas sekaligus mendesak mundur demarkasi otonomi negara terhadap tekanan kekuatan pasar. Merosotnya sumber daya yang dimiliki negara ditambah dengan membengkaknya hutang memaksa negara menjalankan agenda global. Dalam konteks demikian, pengelolaan kebijakan pangan oleh negara ditempatkan. Pergeseran tata ekonomi sebagai resultan dari kebutuhan struktural yang berubah, pada akhirnya menempatkan globalisasi sebagai semangat dasar pengelolaan kebijakan pangan oleh negara.

* * *

DAFTAR PUSTAKA

Alavi, Hamzah (1982). *State and Class Under Peripheral Capitalism*. Dalam Hamzah Alavi & Theodor Shanin (eds.), *Introduction to the Sociology of Developing Society*. London: Macmilland Press.

Budiman, Arief *(1996)*. *Teori Negara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Chalmers, Ian (1995). *Konglomerasi Negara Dan Modal Dalam Industri Otomotif Indonesia 1950-1985*. Jakarta: Gramedia.

Fakih, Mansour (2001). *Sesat Pikir Teoti Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: INSIST & Pustaka Pelajar.

Hadiz, Vedi (1999). *Politik Pembebasan*. YogyakartaTNSIST & Pustaka Pelajar.

Husken, Frans (1998). *Masyarakat Desa Dalam Perubahan Jaman; Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*. Jakarta: Grasdindo.

L. A. Mears & S. Moeljono (1985). 'Kebijakan Pangan/ Dalam Anne Both & Peter Me. Cawley (eds), *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES, Cetakan ke-2

Mas'oed, Mohtar (1989). *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*. Jakarta: LP3ES.

Wahono, Francis (2001). 'Kebijakan Pangan Nasional Dari Sudut Pandang Petani/ Dalam Wahono, Francis (et. al., eds), *Pangan, Kearifan Lokal, Keanekaragaman Hayati: Pertaruhan Bangsa Yang Terlupakan*. Yogyakarta: Cindelaras & Satu Nama.

8
Jaminan Sosial di Indonesia: Pendekatan dan Tantangan

Mudiyono

Kesenjangan ekonomi cenderung memunculkan masalah kemiskinan dan ketimpangan sosial. Keduanya merupakan isu sentral kebijakan sosial dan pengembangan kesejahteraan. Kemiskinan dan ketimpangan sosial merupakan persoalan multi dimensional, dan setiap negara memiliki sistem, strategi dan pendekatan yang berbeda dalam menanganinya. Formulasi kebijakan di bidang ini mencakup pertanyaan-pertanyaan:

- Bagaimana sumberdaya dikumpulkan ? Termasuk di dalamnya adalah dari mana sumber-sumber pendapatan negara untuk menjamin kelangsungan kebijakan kesejahteraan sosial: pajak apa saja, berapa besarnya pajak dan sebagainya
- Bagaimana asset-asset untuk memfasilitasi kesejahteraan sosial didistribusikan ?
- Peran apa yang harus dilakukan oleh negara, pasar, keluarga bahkan individu agar seseorang memiliki pendapatan yang wajar untuk memenuhi kebutuhan hidup secara layak ?

Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut idealnya terkait satu sama lain dalam suatu jalinan yang bersifat sistemik dalam memberikan jaminan bagi terwujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

JAMINAN SOSIAL: APA, BAGI SIAPA DAN BAGAIMANA?

Istilah jaminan sosial muncul pertama kali di Amerika Serikat dalam *The Social Security Act* tahun 1935 untuk mengatasi masalah-masalah pengangguran, manula, orang-orang sakit dan anak-anak akibat depresi ekonomi. Meskipun penyelenggaraan jaminan sosial di negara-negara maju belakangan ini mengalami perubahan, pada dasarnya penyelenggaraan jaminan sosial di sana pada hakekatnya difahami sebagai bentuk nyata perlindungan negara terhadap rakyatnya.

Sebagaimana dijelaskan oleh Cheyne, O'Brein dan Belgrave (1998:176) jaminan sosial pada dasarnya adalah pelaksanaan fungsi sosial dari negara. Untuk jelasnya' mari kita cermati kutipan berikut ini. Menurut mereka, apa yang kita kenal sebagai 'jaminan sosial' ini adalah:

> Pertama, *as a system of state financial support that is paid to those persons who are not provided for adequately by the market*. Kedua, as *a system of state financial support paid to those persons who are unable to secure adequately*.

Negara menjalankan fungsi perlindungan kepada warga negara yang lemah melalui pemberian dukungan finansial, tepatnya santunan. Mereka dianggap "berhak" untuk mendapatkan santunan ini karena mekanisme pasar gagal dalam

menyediakan sumber-sumber pendapatan seperti lapangan kerja yang langka. Disamping itu santunan itu juga diberikan kepada kelompok lemah yang lain, meskipun kelemahan mereka bukan disebabkan oleh kegagalan pasar. Yang masuk dalam kategori ini adalah mereka yang karena kondisi fisiknya (cacat, sakit, hamil) tidak mampu memperoleh pendapatan sebagaimana telah disediakan pasar.

Dalam merumuskan sistem dan strategi untuk menegakkan jaminan sosial, ada tiga isu penting yang penting untuk dicermati: *Pertama,* Apakah jaminan sosial akan diselenggarakan secara 'universal' (bagi seluruh rakyat) atau hanya kepada sekelompok warganegara (selektif)? *Kedua*. Dalam bentuk apa jaminan sosial tersebut diberikan: *income transfer, benefits incash* ataukah *benefit in-kind*? Negara-negara yang memiliki sistem administrasi negara yang maju memiliki informasi detail tentang rekening bank dari setiap warga negaranya. Dalam kondisi seperti ini, warga negara yang memiliki kriteria-kriteria tertentu yang telah ditetapkan secara periodik menerima transfer pendapatan dari negara. Tidak semua jaminan sosial yang diberikan dalam bentuk uang. Ada sejumlah santunan negara yang diberikan dalam bentuk barang *(in kind)* atau pelayanan: pelayanan kesehatan, pendidikan dan perumahan dan sebagainya. *Ketiga,* Apakah jaminan sosial merupakan kewajiban negara ataukah kewajiban masyarakat? Artinya siapa saja yang berperan dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan jaminan sosial? Apakah negara sebagai representasi masyarakat ataukah individu-individu keluarga atau kelompok sosial berdasarkan keagamaan?

Secara yuridis formal, keharusan untuk memberikan

jaminan sosial adalah hal yang bersifat universal. *Declaration of Human Rights* pasal 25 secara eksplisit menetapkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat perlindungan jika mencapai hari tua, sakit, cacat, menganggur dan meninggal dunia. Norma ini telah lama dijalankan oleh negara-negara industri maju, dan semakin hari semakin banyak negara berkembang yang mengembangkan sistem pada level nasional untuk memastikan tegaknya jaminan sosial bagi mereka yang semestinya berhak untuk mendapatkannya. Negara-negara tetangga seperti Philipina, Thailand, Malaysia, Singapura, Jepang, Korea Selatan dan Taiwan telah cukup jauh mengembangkan sistem yang menjamin rakyat masing-masing negara mendapatkan jaminan kesehatan.

Jaminan sosial pada dasarnya dilaksanakan sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan *(welfare state)* yang berkembang luas di negara-negara Eropa Barat, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru. Sistem ini diterapkan sebagai sebuah alternatif mengatasi kemiskinan dan ketimpangan sosial multidimensional akibat krisis ekonomi yang ditimbulkan oleh sistem kapitalisme pasar. Meskipun secara formal Indonesia bukan negara kesejahteraan, secara konstitusional masyarakat dijamin kesejahteraannya. Sila keadilan sosial yang dijabarkan dalam Amandemen UUD 1945 Pasal 28 dan 34 mengamanatkan jaminan sosial dari negara. Jaminan sosial pada dasarnya merupakan hak rakyat yang harus dipenuhi oleh negara.

Tulisan ini tidak bermaksud membahas semua permasalahan yang ada. Tulisan ini hanya akan memfokuskan pada beberapa dua hal. *Pertama,* bagaimana sosok jaminan jaminan sosial di

Indonesia. *Kedua,* bagaimana prospek implementasi jaminan sosial dan bagaimana mekanismenya. Pada bagian akhir tulisan ini, nantinya akan dikemukakan beberapa catatan penting seputar implementasi jaminan sosial, terutama bagi warga yang tidak mampu dan makna otonomi daerah bagi kesejahteraan rakyat daerah otonom.

PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL DI INDONESIA

Secara umum dapat dikatakan bahwa Indonesia telah cukup maju dalam menyediakan pijakan yuridis bagi penyelenggaraan jaminan sosial. Namun demikian, ketentuan yuridis ini tidak terlalu berarti ketika pendekatan yang dipakai dalam penyelenggaraan ini terlampau birokratis (dus mengabaikan peranan masyarakat) dan pada saat yang bersamaan tidak ditopang dengan pendanaan yang memadai.

Pijakan Yuridis

Secara yuridis, penyelenggaraan jaminan sosial memiliki posisi yang kuat, karena telah diamanatkan oleh UUD 1945. Pemerintah sendiri sebenarnya telah menderivasikan dalam berbagai produk hukum, misalnya UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Dalam UU tersebut dijelaskan bahwa jaminan sosial merupakan perwujudan dari sekuritas sosial, yaitu keseluruhan sistem perlindungan dan pemeliharaan kesejahteraan sosial bagi warganegara yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat guna memelihara taraf kesejahteraan sosial. Pengertian sebagaimana dimaksudkan dalair. Pasal 2 ayat (4) UU No. 6 Tahun 1974

tersebut sebenarnya menjadi instrumer. pelaksanaan dari amanat UUD'1945, khususnya bagi warga negara yang tergolong miskin dan anak-anak terlantar sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 34 UUD'45 yang berbunyi: "Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara".

Upaya untuk mewujudkan sistem jaminan sosial ini secara yuridis semakin kuat ketika dalam amandemen UUD'45 ditetapkan bahwa "Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat" (amandemen terhadap Pasal 28). Pengaturan tentang jaminan sosial ini sebenarnya juga telah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b UU No. 6 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa usaha-usaha pemerintah di bidang kesejahteraan sosial antara lain meliputi "pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial melalui penyelenggaraan suatu sistem jaminan sosial." Ketentuan tersebut kemudian lebih dikuatkan dalam Pasal 5 ayat (1) undang-undang tersebut yang berbunyi: "Pemerintah mengadakan usaha-usaha ke arah terwujudnya dan terbinanya suatu sistem jaminan sosial yang menyeluruh."

Jaminan yuridis sebagaimana diuraikan di atas tidak dengan serta merta menghasilkan sistem jaminan sosial yang handal. Undang-undang atau peraturan-peraturan tersebut hanya berfungsi sebagai acuan dan tanpa adanya implementasi yang jelas maka niat baik tinggal niat baik saja, undang-undang tinggallah undang-undang saja. Warga negara yang tidak mampu yang diharapkan akan mendapatkan jaminan sosial tidak akan mendapatkan haknya, mereka tidak akan tambah sejahtera, tetapi justru akan tetap miskin, bahkan semakin miskin saja.

Keterbatasan Dukungan Dana dalam Pendekatan Formalistik

Berbeda yang terjadi di negara-negara maju, di negara berkembang seperti Indonesia tersedia sumber dana yang terbatas untuk menyelenggarakan jaminan sosial. Hal ini menimbulkan tarik ulur dalam pengelolaan dana bagi jaminan sosial, ibarat orang mengenakan kain yang terlalu kecil: "ditarik ke atas bagian bawahnya kelihatan, ditarik ke bawah bagian atasnya kelihatan".

Memang berat bagi pemerintah Indonesia untuk memberikan jaminan kesehatan karena terbatasnya anggaran. Menurut Ketua Umum Perhimpunan Ahli Jaminan dan Asuransi Kesehatan Indonesia (*Bali Post, 2* Juni 2002), untuk memberikan jaminan kesehatan bagi 200 juta jiwa penduduk Indonesia diperlukan anggaran 40 trilyun per tahun.

Keterbatasan tersebut misalnya dapat dilihat pada salah satu bentuk jaminan bagi kebutuhan dasar manusia, yaitu masalah kesehatan. Ironis sekali, sebagai sesuatu yang sifatnya mendasar, hampir sebagian besar penduduk Indonesia tidak memiliki asuransi kesehatan. Jika sakit, mereka hanya bisa mengandalkan pengobatan yang murah di Puskesmas. Sementara pemerintah belum juga memiliki undang-undang tentang jaminan kesehatan bagi seluruh rakyat sehingga jika seseorang sakit tidak bisa mendapatkan pelayanan kesehatan gratis.

Citra kurangnya dana untuk menopang berlangsungnya sistem jaminan sosial lebih terasa lagi kalau kita membayangkan bahwa penyelanggaraan jaminan sosial harus mengikuti model yang telah dikembangkan di negara-negara Barat (*Western*

style) yang coraknya sangat birokratis. Secara konseptual (Jenkins:1993) penyelenggaraan jaminan sosial bisa dilakukan baik melalui pendekatan yang serba formal *(formal social security)* maupun melalui pendekatan yang sifatnya informal (*informal social security)*. Pendekantan ini menekankan pentingnya intervensi negara pada apa yang masuk dalam kategori *formal social security,* yaitu:

(1) Asuransi sosial yang ditujukan bagi usia lanjut, orang cacat, orang sakit, ibu hamil atau melahirkan;

(2) Providen, yaitu berupa dana yang diberikan berdasarkan sumbangan kumulatif dan bunga atas sumbangan atau simpanan itu;

(3) Pensiun yang diterima oleh pegawai negeri atau sejenisnya;

(4) Kompensasi pekerja yang biasanya berkaitan dengan risiko kerja;

(5) Bantuan sosial yang ditujukan kepada pekerja yang menerima upah di bawah kebutuhan pokok;

(6) Asuransi kesehatan; dan *family allowance* diberikan bila pekerja memiliki anak yang dalam sistem pengupahan harus dipertimbangkan sebagai beban pekerja untuk dikompensasi.

Dalam pendekatan yang serba formal ini penyelenggaraan jaminan sosial dilakukan oleh birokrasi pemerintah dengan menggunakan sumberdaya yang ada dalam kendali pemerintah, lebih khususnya dana. Bekerjanya mekanisme birokratik tersebut bisa difahami di negara-negara barat yang memang pernah mengadopsi dan mengembangkan gagasan *welfare state,* dimana

negara diandalkan sebagai penanggung jawab penyelenggaraan jaminan sosial.

Terlepas dari keunggulan dari model yang sangat mengandalkan birokrasi pemerintah ini, model yang formalistik dalam penyelenggaraan jaminan sosial memiliki keterbatasan yang khas: sangat tergantung pada perkembangan ekonomi uang negara. Model tersebut di atas tidak akan bisa berjalan kalau birokrasi pemerintah tidak mendapatkan alokasi dana untuk itu. Di samping itu, model yang formalistik tersebut juga memiliki kelemahan lain yang menonjol, yakni memiliki kecenderungan untuk berpihak pada kepentingan golongan masyarakat kelas menengah yang secara politis memiliki akses ekonomi dan politik yang lebih baik dibandingkan kepentingan masyarakat yang lebih luas. Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, kita perlu mencermati pendekatan-pendekatan lain yang tersedia.

Relevansi Pendekatan Informal

Ada beberapa varian pendekatan informal. Yang dicoba dikembangkan pada pertengahan dekade 1970-an adalah pendekatan kebutuhan dasar. Konferensi Kesempatan Kerja Dunia yang diselenggarakan oleh Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) pada tahun 1976 telah menyambut baik pendekatan kebutuhan dasar *(basic human needs)* yang pada dasarnya merupakan suatu usaha menciptakan negara kesejahteraan *(welfare state)* melalui sumber-sumberdaya negara. Namun demikian banyak juga kritik dilontarkan terhadap gagasan tersebut. Dikatakan bahwa pendekatan kebutuhan dasar hanya mengutamakan konsumsi dan bukan investasi, karena

itu dianggap menghambat pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian diperlukan reorientasi arah dan pola jaminan sosial melalui optimalisasi pembangunan sosial.

Disamping pendekatan kebutuhan dasar tersebut di atas, dalam literatur juga dikenal adanya pendekatan sosial. Pendekatan ini sangat kuat bernuansa pemberdayaan, mengutamakan hubungan-hubungan emosional antar warga yang akan memperkokoh mekanisme tolong-menolong diantara mereka. Berbagai persoalan dan permasalahan yang dialami seseorang atau sebuah keluarga akan diatasi dengan mekanisme kegotong- royongan di dalam kelompoknya. Mereka terdiri dari orang-orang yang bertalian kekerabatan atau hanya sekedar memiliki hubungan emosional yang terbentuk di dalam sistem ketetanggaan. Pendekatan semacam ini sangat tepat untuk dikembangkan di Indonesia, apalagi jaminan sosial yang diberikan oleh negara dan institusi sosial lain masih sangat terbatas. Relevansi dari pendekatan ini adalah bahwa berbagai komunitas di negeri ini secara tradisi telah sejak lama menyelenggarakan jaminan sosial. Karena itu kemudian muncul terminologi yang membedakan pola jaminan sosial formal dan informal atau *state* dan *kinship social security*.

Menurut konvensi yang dibuat oleh ILO tahun 1952 (102), jaminan sosial didefinisikan sebagai perlindungan yang diberikan masyarakat untuk para anggotanya melalui seperangkat instrumen publik, terhadap kesulitan ekonomi dan sosial yang disebabkan oleh karena terhentinya atau turunnya penghasilan diakibatkan oleh sakit, hamil, kecelakaan kerja, pengangguran, cacat, hari tua dan kematian; pemberian perawatan medis, dan

pemberian subsidi bagi keluarga yang mempunyai anak. Jika kita mengacu pada konvensi tersebut, sebenarnya cukup banyak bidang dan sasaran yang harus diberi jaminan sosial, dan dengan mekanisme seperti yang ada sekarang ini jelas hal itu tidak akan dapat diwujudkan!

STRATEGI

Dampak multi dimensional krisis moneter yang diawali sekitar tahun 1997 hingga sekarang masih menyisakan problema-problema sosial yang kompleks. Keuangan negara belum mampu memberikan lebih banyak pelayanan dan perlindungan kepada kelompok masyarakat yang rentan kemiskinan. Sungguh pun demikian tidak berarti membebaskan negara dari tanggung jawab kepada masyarakat. Kalau penyelenggaraan jaminan sosial hanya mengacu pada pendekatan formal jelas hal itu terasa berat bagi pemerintah. Padahal penyelenggaraan jaminan sosial adalah suatu mandat yang secara konstitutional harus diwujudkan.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, perlu dipertimbangkan hal-hal berikut ini. *Pertama,* dalam jangka pendek perlu dibuat prioritas terlebih dahulu, masyarakat mana yang harus segera mendapatkan jaminan. Perlu segera dibuat skala prioritas tentang : jaminan sosial dalam bentuk 'apa saja' yang harus diberikan, dan siapa saja yang berhak menerimanya. Dalam jangka panjang tentu semua amanat konstitusi itu harus diwujudkan. Sehubungan dengan keterbatasan-keterbatasan tersebut di atas, perlulah kiranya diidentifikasi, kelompok mana saja yang memang benar-benar berhak mendapatkan jaminan sosial dan bidang-bidang apa saja yang perlu diberi jaminan.

Identifikasi semacam ini sangat penting, sekali lagi mengingat bahwa negara berkembang seperti Indonesia belum memiliki dana yang cukup untuk menyelenggarakan jaminan sosial secara ideal, sehingga memang harus ditentukan prioritas bidang dan sasaran pemberian jaminan sosial.

Kedua, perlu diciptakan keseimbangan hak dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial. Hal ini dapat ditempuh dengan mengarahkan kebijakan negara pada orientasi produktifitas. Artinya jaminan sosial akan lebih efektif jika diberikan kepada orang-orang yang secara prospektif dapat dikembangkan menjadi produktif. Orientasi yang mengarah pada produktifitas tentu saja tidak mudah, sedikitnya diperlukan terpenuhinya dua pra-syarat, (1) untuk menjadi produktif, orang perlu memiliki pendidikan ketrampilan dan latihan bekerja, (2) bagi orang-orang produktif perlu tersedia lapangan kerja yang layak baik jenis pekerjaannya maupun tingkat pendapatannya bagi setiap orang. Upaya-upaya seperti ini pada dasarnya bertujuan agar anggota masyarakat yang tidak produktif menjadi produktif dan mereka yang pasif menjadi aktif. Dari sisi ekonomi kebijakan ini merupakan penegasan agar orang memposisikan dirinya tidak tergantung kepada pihak lain.

PROSPEK DAN TANTANGAN

Dalam realitanya, di negeri ini sedikitnya terdapat dua pola jaminan sosial yang cukup banyak berperan dalam memberikan jaminan sosial bagi orang- orang yang rentan terhadap ancaman kemiskinan. *Pertama,* pola jaminan yang diselenggarakan oleh negara dan berbagai institusi (jaminan sosial formal). Secara

historis jaminan sosial mulai dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia beberapa saat setelah kemerdekaan yaitu dengan ditetapkannya Undang-undang No. 3 Tahun 1947 tentang kecelakaan. Namun bagi pegawai negeri, jaminan sosial dalam bentuk pemberian pensiun sebenarnya telah diberikan sejak jaman kolonial Belanda. *Kedua,* masyarakat berdasarkan adat, tradisi, dan aspek keagamaan sudah sejak lama menyelenggarakan jaminan sosial bagi individu atau kelompok masyarakat yang tidak mampu mengahdapi problem-problem sosial (jaminan sosial informal).

Dengan kemampuan keuangan negara yang terbatas saat ini jaminan sosial formal belum berhasil menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Kebijakannya masih sangat memprioritaskan pada penyaluran jaminan sosial bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), TNI dan Polri. Di sisi lain jaminan sosial formal muncul dalam berbagai bentuk program Inpres Desa Tertinggal, program Asuransi Sosial Tenaga Kerja (ASTEK) dan dapat disebut juga Koperasi Unit Desa dan sejenisnya.

Pola jaminan sosial informal yang dikelola berdasarkan adat, tradisi dan keagamaan telah sejak lama diselenggarakan oleh masyarakat dalam bentuk antara lain gotong-royong yang berupa kegiatan tolong-menolong, bantu-membantu baik yang berupa pertukaran jasa atau barang. Secara operasional jaminan sosial informal berbentuk antara lain arisan warga RT atau RW, arisan keluarga, arisan kelompok pedagang bermodal kecil, memberikan jasa tenaga saat tetangga mendirikan rumah dan banyak lagi contoh-contoh yang tujuannya meringankan beban

orang lain.

Mekanisme pada jaminan sosial informal lebih merupakan keinginan spontan dan sukarela yang didorong oleh perasaan senasib. Interaksi warga masyarakat seperti ini menimbulkan kohesi sosial dan solidaritas sosial yang sangat kuat sehingga lebih lanjut berakibat positif yaitu dimiliki rasa aman setiap warga masyarakat dalam menghadapi problema-problema sosial dan ekonomi.

Melihat kenyataan mekanisme jaminan sosial informal dirasakan lebih efektif khususnya bagi negara berkembang seperti Indonesia, mekanisme proteksi jaminan sosial yang diselenggarakan di luar pemerintah sudah saatnya mendapatkan perhatian pemerintah. Tentu saja pemerintah harus membebaskan diri dari keinginan menempatkan bentuk-bentuk jaminan sosial informal sebagai subordinasi kekuatan politik manapun.

Dalam konteks ini, hal pertama yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah memperjelas aturan tentang mekanisme penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia. Melalui Keppres No. 20 Tahun 2002 Presiden telah membentuk Tim Jaringan Sosial Nasional. Diharapkan tim ini segera dan berhasil menyelesaikan tugasnya untuk membuat konsep tentang jaminan sosial di Indonesia sehingga bisa dijadikan acuan penyelenggaraan pada tingkat yang lebih operasional.

Metode dan sistem yang ada sekarang diharapkan akan berkembang terus sejalan dengan terjadinya perubahan di berbagai aspek kehidupan seperti perubahan sosial, ekonomi, teknologi dan demografi. Dalam abad 21 yang sedang berlangsung

ini sedang terjadi pula perubahan sosial dan ekonomi yang cukup mendasar. Gejalanya dapat diikuti dari jumlah penduduk usia tua (manula) yang bertambah banyak dari tahun ke tahun, struktur keluarga menjadi semakin kecil, penduduk semakin berpendidikan, dan bergesernya masyarakat agraris menjadi masyarakat industri.

Dalam kelangkaan sumberdaya, strategi yang bisa diandalkan adalah strategi yang mengacu pada kekuatan konteks. Konteks penyelenggaraan kebijakan jaminan sosial yang tidak bisa diabaikan adalah mengacu pada maraknya keinginan untuk mengembangkan otonomi. Berhubung dengan telah bergulirnya proses desentralisasi pemerintahan, yang menjadikan daerah-daerah saling berlomba berotonomi, ada beberapa hal yang penting untuk dicamkan.

Pertama, pemerintah pusat telah memberikan wewenang yang besar kepada pemerintah kabupaten untuk mengelola aset-aset ekonomi daerah, baik berupa sumberdaya alam (*natural resources),* sumberdaya fisik buatan manusia (*man-made capital)* maupun sumberdaya manusia (*human resources)* guna mewujudkan kesejehateraan masyarakatnya. Di sini harus diingat bahwa jaminan sosial bukanlah merupakan wilayah ekonomi, melainkan sebagai wilayah hukum/perlindungan. Konskuensinya jelas, negara (pemerintah pusat) tidak bisa lepas tangan terhadap pelaksanaan jaminan sosial kepada pemerintah kabupaten. Demikian pula, karena bukan merupakan wilayah ekonomi semata maka jaminan sosial juga bukan merupakan sarana untuk mencari keuntungan finansial bagi pemerintah

atau aparat pemerintah *(state aparatus)*.

Kedua, daerah otonom hanya akan memiliki "makna" di hadapan warga setiap daerah apabila pemerintah otonom berhasil menyelenggarakan jaminan sosial bagi segenap lapisan masyarakat. Semakin merata dan berkualitas penyelenggaraan jaminan sosial yang dilakukan oleh pemerintah daerah otonom, semakin bermaknalah otonomi daerah itu bagi warga daerah.

Ketiga, format kebijakan penyelenggaraan jaminan sosial agaknya akan bergeser ke arah model-model kebijakan yang lebih terfokus pada upaya integrasi antara residual, institusional, maupun developmental. Hal ini mengisyaratkan bahwa rehabilitasi, pemberian bantuan dan pelayanan perlindungan sosial, pemberdayaan, pengembangan, kemandirian secara komprehensif semakin dibutuhkan.

***

DAFTAR PUSTAKA

Benda-Beckmann F. von; Keebet von Benda-Becmann; E. Casino; et al, (1998). *Between Kinship and State.* Dodrecht: Foris.

Cheyne, Christine, Mike O'Brien dan Michael Belgrave, (1998). *Social Policy in Aotearoa New Zealand: a Critical Introduction,* Duckland, Oxford University Press.

Jenkins, M. (1993). 'Extending Social Security Protection to Entire Population: Problems and Issues,' *International Social Securit Review.* 46 (2): 3-20.

Midgley, James. (1997). *Social Welfare in Global Context*. London: Sage Publication.

Sticker, Paul. (1995). *Social Policy: Themes and Approaches*. London: Prentice Hall.

9
Menakar Pelayanan Publik Sadar Gender di Era Otonomi Daerah

Partini

Sebagai aparat birokrasi yang menjadi penyedia sesungguhnya telah lama mendengar dan berusaha mengimplementasikan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan gender, namun masalah ini masih saja menjadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian secara lebih serius. Hal ini disebabkan oleh karena di dalam berbagai sector dan bidang pelayanan, diskriminasi masih terlihat karena belum adanya sadar gender. Sadar gender ini hanya dapat terjadi apabila diikuti oleh terjadinya perubahan *mindset* mereka, dan itu bukan sesuatu yang mudah untuk dilakukan. Atas dasar kenyataan inilah maka artikel ini mencoba melakukan analisis terhadap posisi perempuan yang ada di dalam struktur birokrasi khususnya dalam masalah pelayanan publik

Tulisan ini didasarkan pada hasil penelitian yang dilakukan oleh IRDA (*Indonesia Rapid Decentralization Appraisal)* yang diselenggarakan oleh *The Asia Foundation* disamping juga penelitian yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM tentang Pelayanan Publik di Indonesia,

yang akhirnya dikemas sebagai buku *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Dwiyanto, dkk. 2002). Penulis terlibat secara langsung pada kedua penelitian di atas, dan ingin memanfaatkan catatan yang tidak terungkap dalam laporan kedua penelitian tersebut di atas. Kedua penelitian tersebut pada dasarnya mengkaji bekerjanya birokrasi lokal, tidak secara khusus mengkaji keterlibatan perempuan. Melalui tulisan ini, penulis bermaksud mengedepankan keterlibatan perempuan. Agar konteks penyajian tulisan ini bisa dipahami, ada baiknya simak sejumlah apa yang sedang berlangsung dalam birokrasi lokal.

KINERJA PELAYANAN PUBLIK

Kajian IRDA telah perkembangan kinerja birokrasi, khususnya dalam hal pelayanan publik. Mengapa pelayanan publik harus memperoleh perhatian secara serius? Karena pemerintah yang dalam hal ini adalah aparat birokrasi harus dapat melaksanakan tugas-tugasnya sebaik mungkin, yaitu sebagai pelayan dan bukan sebagai penguasa, yang harus dilayani.

Perkembangan pelayanan publik ini ingin dikaji, apakah sejalan dengan rambu-rambu yang digariskan pemerintah pusat melalui Surat Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. 81 tahun 1995. Dalam keputusan tersebut ada beberapa prinsip yang ingin ditegakkan, yakni bahwa pemberian pelayanan harus menganut prinsip kejelasan persyaratan, kepastian waktu, kesederhanaan, keterbukaan, efisiensi dan ekonomis serta adanya etika dan rasa keadilan sehingga tidak melakukan diskriminasi terhadap sekelompok orang. Jelasnya, penelitian tersebut berusaha untuk melihat apakah telah terjadi

perubahan dalam pelayanan publik setelah dicanangkannya kebijakan otonomi daerah. Jikalau ada, perubahan seberapa besar?

Hasil temuan IRDA menunjukkan, memang telah ada pergeseran dan perubahan penting dalam hal pelayanan publik yang dapat kita rasakan bersama. Perubahan penting tersebut dapat ditengarai salah satu di antaranya adalah adanya upaya untuk mendorong penyederhanaan birokrasi, sehingga terjadi peningkatan kualitas pelayanan publik. Peningkatan kualitas tersebut bukan berarti bahwa penyelenggaraan pelayanan publik telah berubah menjadi baik seperti yang diharapkan oleh warga masyarakat sebagai fihak pengguna layanan, namun setidaknya telah terjadi perubahan di beberapa hal.

Indikasi terjadinya perubahan penting tersebut antara lain adalah: adanya debirokratisasi pelayanan publik. Kenyataan tersebut dapat dilihat dengan munculnya upaya untuk membuat birokrasi yang menangani bidang-bidang pelayanan lebih sederhana, baik dalam persyaratan yang harus dipenuhi, waktu pelaksanaan, prosedur dan biaya yang harus dikeluarkan. Munculnya UPT (Unit Pelayanan Terpadu) dan UPTSA (Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap) di berbagai daerah penelitian, dimaksudkan agar supaya masyarakat memiliki akses yang lebih luas agar penyelenggaraan pelayanan publik lebih mudah, murah, efektif dan efisien. Selain itu pengguna layanan lebih ditempatkan sebagai subyek dan bukan obyek. Ada kecenderungan bahwa kinerja aparat birokrasi sudah lebih manusiawi.

Pertanyaan selanjutnya, apakah terjadinya perubahan tersebut karena adanya kebijakan otonomi daerah ataukah

karena adanya reformasi ? Hal ini sangat sulit untuk dijelaskan. Yang jelas, saat ini ada tuntutan yang semakin gencar dari warga masyarakat. Tuntutan-tuntutan tersebut, mau tidak mau mendorong dinas-dinas dalam pemerintahan daerah lebih responsif terhadap kepentingan dan keluhan masyarakat. Tuntutan dan desakan dari pengguna layanan tersebut diduga cukup signifikan di dalam mempengaruhi pandangan penyedia layanan. Indikasi dari perubahan itu dapat dilihat dari kinerja aparat birokrasi yang kini berusaha untuk lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat daripada kepentingan birokrat yang menjadi atasannya. Kinerja mereka cenderung lebih berorientasi pelanggan (*customer driven*) bukan semata-mata pada *rule driven* seperti yang selama ini mereka lakukan.

Desentralisasi diharapkan meningkatkan komitmen aparat birokrasi dan pada gilirannya memenuhi kebutuhan pengguna layanan (Osborne dan Gaebler, 1998). Kajian tersebut di atas memperlihatkan, desentralisasi di Indonesia belum membuahkan hasil yang memuaskan bagi berbagai pihak. Dengan kata lain bahwa kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan dan menyediakan pelayanan publik masih belum menunjukkan perubahan yang cukup berarti, bahwa kualitas pelayanan publik masih perlu ditingkatkan. Rendahnya kualitas pelayanan publik ini selain terungkap dalam penelitian IRDA juga terungkap hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM pada tahun 2000 - 2001.[1]

Temuan dari dua kajian tersebut di atas (yang dilakukan oleh IRDA maupun PSKK-UGM) ternyata tidak jauh berbeda. Kedua

sumber utama dari tulisan ini menunjukkan bahwa kualitas dan kinerja pelayanan publik di republik ini masih jauh dari harapan, baik dari segi pelaksanaannya, maupun kebijakannya. Temuan-temuan tersebut membuktikan bahwa kualitas pelayanan publik tidak hanya ditentukan oleh *customer* dan *provider,* tetapi juga menyangkut kinerja birokrat secara menyeluruh. Pada umumnya di dalam pelayanan publik, *provider* perempuan dijadikan ujung tombak dalam pelayanan, merekalah yang dituntut harus murah senyum, ramah dan sopan seperti yang tercamtum dalam buku panduan yang harus ditaati untuk melakukan pelayanan prima, sedangkan laki-laki lebih banyak berada di belakang meja dan di tangan laki-lakilah berbagai kebijakan dirumuskan. Kenyataan seperti ini menunjukkan bahwa telah terjadi adanya ketidak setaraan.

Pada temuan penelitian IRDA berikutnya telah dimasukkan isu kesetaraan terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar, (pendidikan, kesehatan, pertanian dan kependudukan). Walaupun tidak secara spesifik melihat secara lebih mendalam tentang perubahan pelayanan publik di berbagai bidang, temuan beberapa putaran penelitian yang dilakukan IRDA masih nampak adanya diskriminasi dalam pemberian pelayanan publik. Diskriminasi dalam hal ini bukan hanya yang menyangkut masalah pembedaan atas dasar suku, agama, etnik, status sosial seseorang yang berada di dalam masyarakat, tetapi lebih luas lagi yaitu diskriminasi yang berkaitan dengan masalah-masalah gender, pembedaan yang didasarkan atas relasi kekuasaan antara laki-laki dan perempuan.

PEREMPUAN DALAM BUDAYA BIROKRASI

Di dalam pelayanan publik, budaya masyarakat setempat sangat besar pengaruhnya terhadap budaya birokrasi di wilayah tersebut. Sebagai contoh: birokrasi yang berkembang di Yogyakarta sangat dipengaruhi oleh budaya Jawa, yang sangat terkenal dengan konsep kehidupan priyayi. Hal ini disebabkan oleh karena Yogyakarta merupakan barometer dari kebudayaan Jawa, karena di wilayah inilah masih diakui adanya kerajaan (Kasultanan), yang menjadikan Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa dan Sultan sebagai penguasa kraton yang secara kebetulan kini juga sebagai penguasa daerah tingkat provinsi. Oleh karena itu tidak mengherankan jika banyak ahli (Geertz, 1982; Magnis Suseno, 1991; Selo Sumarjan, 1986; Umar Khayam, 1987) yang membedakan kehidupan masyarakat menjadi dua kelompok yang sangat berbeda kriterianya, yaitu kelompok priyayi dan kelompok non priyayi *yaitu wong cilik*. Di dalam kehidupan priyayi inilah perempuan berada pada posisi yang tersubordinasi, sedangkan laki-laki sebagai pengayom bagi seluruh anggota keluarga yang memiliki posisi dominan.

Selain itu persoalan perempuan bukan hanya dilihat dalam hubungannya dengan laki-laki, tetapi perlu dicermati dalam konteks struktur, kultur dan sistem sosial masyarakat yang lebih luas. Selama ini kehidupan sosial masyarakat telah dikonstruksikan secara patriarkhis, sehingga perempuan berada pada struktur yang terhegemoni oleh laki- laki. Sistem nilai budaya membayang-bayangi kehidupan warganya, karena di dalam sistem nilai budaya tersebut terkandung makna bagaimana menjadi laki-laki dan perempuan yang baik (Lorber & Farrel,

1991). Pencerminan dari hegemoni nilai budaya seperti ini juga nampak pada sistem birokrasi di Indonesia. Perlu diketahui bahwa pada rezim Orde Baru, sistem birokrasi di Indonesia terhegemoni oleh budaya Jawa yang mencirikan budaya paternalisme, bahkan cenderung pada budaya patriarkhis. (Dwiyanto, 2002) Padahal jumlah penduduk Indonesia saat ini tercatat bahwa penduduk perempuan lebih besar dibandingkan dengan jumlah penduduk laki-lakinya (51,68 % perempuan dan 48,32 % laki-laki berdasarkan data BPS tahun 2002), namun struktur dan sistem nilai masyarakat sudah terlanjur dikonstruksikan timpang dalam hampir semua aspek kehidupan.

Oleh karena itu tidak mengherankan apabila ada asumsi yang berkembang yang menyatakan bahwa birokrasi memperlihatkan citra laki- laki daripada citra kesetaraan. Struktur birokrasi bukan hanya memiliki pegawai dan pejabat struktural saja, tetapijuga ada jabatan politik, terutama jabatan puncak, seperti kepala daerah dan kepala dinas. Mereka yang memegang jabatan-jabatan politik inilah yang biasanya merumuskan kebijakan. Sementara itu perempuan yang dapat menduduki jabatan puncak jumlahnya masih sangat kecil. Dari 300 lebih kabupaten/ Kota yang ada di Indonesia, hanya ada 6 bupati perempuan, dan itupun setelah munculnya gerakan reformasi yang digulirkan pada Mei, 1998. Perempuan yang dapat masuk ke sektor birokrasi belum mendapatkan tempat yang sama dengan laki-laki. Masyarakat juga mengkonstruksikan birokrasi identik dengan politik, sehingga persoalan yang menyangkut birokrasi selalu bersinggungan dengan persoalan politik yang merupakan ranahnya laki- laki, adalah sebuah konstruksi yang sangat bias

menurut perspektif gender.

Secara konseptual birokrasi merupakan lembaga yang sangat berkuasa yang mempunyai kemampuan sangat besar untuk berbuat kebaikan ataukah kejahatan, karena birokrasi adalah sarana administrasi rasional yang netral dalam skala yang besar (Blau, 1987).

Seringkali birokrasi diinterpretasikan hanya sebagai pelaku yang menerapkan kebijakan yang telah diputuskan di tempat lain oleh politisi. Padahal sebenarnya birokrasi tidak hanya mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, tetapijuga kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan. (Mas'oed, 1994). Dengan demikian birokrasi lebih berfungsi sebagai mediator antara elit politik dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Model birokrasi ini memiliki karakteristik yang jelas, yaitu adanya pembagian kerja, hierarki, adanya formalisasi dalam kerja, sistem jabatan yang lebih mendasarkan pada meritokrasi dan memiliki hubungan impersonal.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah berbagai kewenangan sudah dilimpahkan ke daerah, sehingga masing-masing daerah harus mampu membuat program prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan. Program prioritas tersebut termuat di dalam RENSTRA, POLDAS, REPETADA atau dalam rencana program yang lain. Penentuan program prioritas tersebut disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing. Acuan yang dipakai adalah Kepmendagri No. 9 Tahun 1982 yang ditentukan melalui tahapan tertentu, yaitu mulai dari Musbangdes atau Musbangkel, Musbangcam (UDKP) dan Rakorbang.

Temuan IRDA menunjukkan bahwa akses masyarakat dalam penentuan program prioritas masih sangat rendah, karena sebagian besar usulan warga masyarakat termasuk perempuan lebih bersifat masukan saja yang ditampung dan tidak mengikat ataupun menentukan baik di tingkat desa/kalurahan (Musbangdes), kecamatan (UDKP) maupun tingkat kabupaten (Rakorbang). Formulasi kebijakan masih diwarnai oleh pola *top down,* sedangkan pola *bottom up* tidak banyak terlihat dalam proses formulasi kebijakan tersebut. Pada saat Rakorbang yang diselenggarakan di tingkat kabupaten, keputusan birokratlah yang paling dominan, karena di tangan merekalah dana pembangunan dikuasai. Pendekatan *top down* dirasakan oleh Pemda karena kebutuhan akan efisiensi waktu dalam proses perumusan kebijakan. Kenyataan lain terlihat jelas bahwa mulai dari desa/ kelurahan dan kecamatan yang lebih banyak diundang dan hadir adalah laki-laki, sehingga akses perempuan sangat kecil. Sedangkan di kabupaten jumlah perempuan yang ikut menentukan program prioritas masih dapat dihitung dengan jari sebelah.

Selama ini partisipasi perempuan untuk menyampaikan aspirasinya hanya dikumpulkan melalui forum-forum non formal, seperti PKK, Dharma Wanita, Arisan Kampung, Kelompok Pengajian dan forum- forum lain yang banyak diikuti oleh kaum perempuan. Aspirasi tersebut disampaikan ke kalurahan dan pihak kalurahan dalam menyelenggarakan pertemuan-pertemuan untuk menjaring aspirasi masyarakat selalu dilakukan pada malam hari, karena waktu siang hari dipergunakan untuk kerja produktif. Perempuan mengalami keterbatasan untuk hadir dalam pertemuan tersebut, sehingga

aspirasi mereka tidak terakomodasi dalam keputusan publik.

Sebenarnya berbagai upaya telah ditempuh oleh pemerintah untuk lebih meningkatkan peran perempuan dalam program pembangunan, salah satunya adalah keterlibatan isteri pegawai negeri dalam sebuah organisasi Dharma Wanita. Namun sayangnya organisasi yang wajib diikuti oleh isteri pegawai negeri ini membuktikan bahwa perempuan telah mengorbankan dirinya untuk memperlancar karir suaminya. Bias gender sangat nampak dalam hal ini, karena tidak ada organisasi laki-laki yang diperuntukkan bagi para suami dari perempuan yang menjadi pegawai negeri. Untuk mendapatkan tempat yang sangat strategis, perempuan harus berjuang sendiri tanpa ada orang lain yang berperan dalam kariernya. Jika ada Dharma Wanita sebagai jalan "tol" yang mampu mempercepat karier suami bagaimana dengan karier perempuan?. Seandainya kemudian dibentuk sebuah organisasi semacam Dharma Wanita untuk laki-laki, maka akan dianggap sebagai sebuah "pelecehan" terhadap laki-laki.

Berkembangnya budaya paternalisme dalam birokrasi di Indonesia membuat perempuan tidak dapat banyak memainkan peran. Posisi mereka tersubordinasi dan termarginalisasi di dalam berbagai bidang. Dalam bidang pendidikan, kesehatan dan bidang sosial jumlah pegawai perempuan paling banyak dibandingkan dengan bidang-bidang yang lain, posisi perempuan tetap termarginalkan. Pada ketiga bidang ini sebenarnya perjuangan perempuan cukup strategis untuk menunjukkan eksistensinya, namun kenyataan yang terjadi tidak jauh berbeda dengan bidang-bidang yang lain.

BIAS GENDER DALAM BIROKRASI

Jumlah perempuan di dalam struktur birokrasi jika dicermati secara lebih seksama, baik secara makro (nasional) maupun secara mikro (propinsi ataupun kabupaten), rata-rata hanya berkisar antara 30 - 35 persen dari jumlah pegawai negeri secara keseluruhan. Padahal jumlah penduduk perempuan lebih banyak dari jumlah penduduk laki-laki. Dari sisi jumlah ini saja sudah terlihat bahwa perbandingan antara laki-laki dan perempuan yang dapat masuk kedalam sistem birokrasi sangat timpang. Ketimpangan ini sudah berjalan puluhan bahkan ratusan tahun silam.

Dalam bidang pendidikan dan kesehatan yang biasanya dikatakan sebagai perpanjangan dari pekerjaan sektor domestik, akses perempuan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan masih rendah. Berdasarkan temuan IRDA terbukti bahwa jumlah guru TK yang ada, semuanya perempuan (sangat sedikit guru TK yang laki-laki), Guru SD tercatat kurang lebih 60 persennya adalah perempuan, tetapi dari jumlah tersebut hanya sekitar 20 persen yang menjadi kepala sekolah. Untuk tingkat pendidikan menengah (SMP dan SMU/SMK) jumlah perempuan yang menjadi guru menunjukkan adanya penurunan jika dibandingkan dengan guru TK dan SD. Dari jumlah yang ada untuk masing-masing tingkat pendidikan, akses perempuan untuk menjadi kepala sekolah masih rendah. Semakin tinggi tingkatan pendidikannya, akses perempuan semakin kecil. Untuk tingkat pendidikan tinggi, jumlah dekan perempuan di Indonesia masih sangat sedikit, dan baru ada seorang mantan rektor perempuan yaitu di UNJ (IKIP Jakarta)

Kenyataan tersebut juga terjadi di bidang kesehatan. Pada level bawah, sebagian terbesar perawat adalah perempuan, tetapi dokter spesialis kandungan adalah laki-laki, Tingginya tingkat kematian ibu dan anak yang terjadi selama ini karena sebagian besar ibu yang melahirkan memperoleh pertolongan dari dukun bayi yang semuanya adalah perempuan. Keterjangkauan pelayanan KIA menjadi kendala tersendiri, tingginya biaya Puskesmas mendorong masyarakat untuk lebih mempergunakan jasa dukun ketimbang bidan atau dokter. Pemegang kartu sehat bagi kelompok perempuan miskin memperoleh perlakuan yang diskriminatif. Keterlibatan perempuan di bidang ini masib sangat terbatas, karena semua keputusan dan kebijakan di puskesmas selalu berasal dari Dinas kesehatan yang biasanya laki-laki. Hal ini membuktikan kepada kita bahwa posisi perempuan masih tersubordinasi laki-laki. Inilah sebuah konstruksi dari sebuah ketimpangan awal.

Ketimpangan lapis kedua adalah bahwa: memang benar semakin lama jumlah perempuan yang dapat masuk ke sektor birokrasi ada peningkatan jumlah dan apabila kita mencermati data selama 3 tahun terakhir menunjukkan adanya trend yang positif. Walaupun peningkatannya hanya sedikit, hal itu cukup memberikan harapan baru bagi perempuan untuk dapat memiliki akses kearah sana. Dinamika masing-masing daerah dalam menempatkan pegawai perempuan sangat bervariasi, tergantung dari masing-masing daerah. Birokrasi pemerintah di era otonomi daerah ini diharapkan miskin struktur kaya fungsi, di samping itu jumlah birokrat kita tidak mengalami pertumbuhan yang berarti *(zero growth)*. Di berbagai tempat hampir di seluruh

daerah penelitian, secara kuantitas pegawai negeri tercukupi, bahkan ada beberapa daerah yang merasa kelebihan, namun secara kualitas sebenarnya sumberdaya manusia dalam struktur birokrasi belum siap untuk menyongsong pelaksanaan otonomi daerah Kinerja dari aparat birokrasi di era otonomi daerah harus lebih professional, agar dapat memajukan dan mengelola daerahnya dengan lebih baik, sehingga kesejahteraan sosial bagi warganya semakin meningkat

Ketimpangan lapis ketiga adalah, perempuan yang jumlahnya hanya sedikit dalam struktur birokrasi. Masih sangat sedikit perempuan yang dapat duduk pada jabatan-jabatan yang membuat kebijakan, sehingga hampir semua kebijakan yang ada masih saja bias gender. Pada umumnya perumus kebijakan di daerah kabupaten/kota adalah pejabat teras yang biasanya terdiri dari Bupati dan Kepala-Kepala Dinas. Pejabat teras ini bersama-sama dengan anggota DPRD setempat yang biasanya laki-laki, masih banyak yang belum sadar gender, sehingga mereka kurang peka terhadap kebutuhan yang berkaitan dengan kepentingan perempuan.

Untuk mendukung terjadinya ketimpangan ini dapat dilihat melalui perbandingan birokrat laki-laki dan perempuan yang dapat mencapai jabatan tertentu. Hasil penelitian Partini (1998) yang dilakukan di DIY menunjukkan bahwa perbandingan laki-laki dan perempuan dalam memperebutkan jabatan struktural adalah 1:12 untuk perempuan dan 1:6 untuk laki-laki. Penelitian senada dilakukan oleh PSKK UGM tahun 2001 tentang pelayanan publik dengan mengambil sampel Kotamadya Yogyakarta yang mewakili perkotaan dan Kabupaten Sleman, yang mewakili

daerah pedesaan menunjukkan hasil yang sangat timpang. Di kota kesempatan laki-laki untuk menduduki jabatan struktural adalah 1: 4,5, sedangkan kesempatan Perempuan 1 : 7. Sedangkan di Kabupaten Sleman memiliki perbandingan 1:17 untuk laki-laki, sedangkan perempuan mempunyai perbandingan 1 : 41. Data di atas menunjukkan kepada kita dengan jelas bahwa di dalam struktur birokrasi terjadi bias gender yang sangat signifikan.

Ketimpangan lapis keempat. Berdasarkan berbagai penelitian tersebut diperoleh informasi bahwa anggaran pemerintah (APBN dan APBD) belum banyak yang diarahkan untuk kepentingan perempuan. Bahkan hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan perempuan belum memperoleh tempat. Walaupun gender *mainstreaming* sejak tahun 2000 telah dihimbau untuk dilakukan, bahkan menjadi agenda pemerintah pusat dan juga pemerintah-pemerintah daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota, pemberdayaan *perempuan* yang selama ini dilakukan hanya menempel pada sektor lain yang dianggap berdekatan, seperti misalnya pada bidang sosial. Secara struktural bidang-bidang yang berkaitan dengan pemberdayaan perempuan hanya menjadi bagian atau sub bagian dari bidang tertentu dan belum menjadi kantor atau dinas yang berdiri sendiri. Kondisi yang demikian ini menyebabkan pencapaian alokasi anggaran tidak dapat dilakukan, karena jalur untuk memperoleh alokasi anggaran tidak tersedia. Berdasarkan temuan IRDA hanya ada satu daerah yang telah membentuk Kantor Pemberdayaan Perempuan yaitu di Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur.

Keempat lapis ketimpangan tersebut cukup memberikan bukti kepada kita bahwa perempuan masih saja tersubordinasi

dan termarginalisasi dalam struktur dan sistem birokrasi yang berlaku di berbagai daerah di seluruh Indonesia. Kepentingan perempuan ditempatkan pada urutan bawah, bahkan mungkin urutan terakhir, karena kepentingan-kepentingan politik, ekonomi dan kerusakan sarana dan prasarana fisik baik karena adanya bencana alam maupun sebagai akibat dari terjadinya konflik masih menempati urutan teratas yang mungkin sulit untuk digeser.

Padahal jika perempuan memiliki akses untuk ikut terlibat pada kegiatan yang berada di sektor birokrasi belum tentu mereka tidak mampu. Kemampuan managerial pegawai perempuan cukup memadahi, karena kemampuan pendidikan perempuan yang masuk ke sektor birokrasi sama dengan laki-laki. Tolak ukur pendidikan ini menjadi penting dalam kinerja birokrasi, karena birokrasi sarat dengan peraturan-peraturan, dan setiap orang harus dapat menterjemahkan peraturan tersebut di dalam praktek kerja. Tingginya kemampuan mencerna berbagai peraturan ini akan membawa dampak pada dinamika kerja yang juga sering berubah. Perubahan kinerja ini karena adanya perubahan peraturan sehingga setiap orang harus sanggup untuk selalu menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi. Kualitas kinerja dapat mudah diukur dari cepat tidaknya menyesuaikan diri dengan perubahan yang semakin cepat, oleh dinamika kerja yang semakin tinggi. Penyesuaian dan perubahan sikap para birokrat di wilayah perkotaan harus lebih cepat bila dibandingkan dengan yang berada di daerah pedesaan, karena *customer* yang dilayani juga memiliki dinamika dan kualitas pendidikan yang lebih tinggi dan lebih baik.

AMBIVALENSI BIROKRAT PEREMPUAN

Paparan di atas membuktikan bahwa kecenderungan perempuan bekerja di sektor publik menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat, sekalipun belum dapat menduduki posisi strategis yaitu sebagai pengambil keputusan. Tampaknya perempuan dan ketergantungan merupakan dua rengertian yang sangat erat menyatu, lebih-lebih apabila dua pengertian tersebut dikaitkan dengan kedudukan perempuan di dalam keluarga. Perempuan sangat sulit membebaskan diri dari perasaan bersalah jika ada rugas-tugas rumah tangga yang tidak dapat diselesaikan dengan baik, termasuk tugas untuk mendidik dan menjaga anak-anaknya dari pengaruh lingkungan yang tidak kondusif terhadap perkembangan anak. Sekalipun kepergian perempuan keluar rumah untuk melakukan pekerjaan produktif, perasaan bersalah ini tetap mengganggu bahkan menghantui konsentrasi perempuan dalam menjalankan aktivitasnya di kantor atau di sektor publik.

Berdasarkan wawancara mendalam dengan pejabat perempuan diperoleh informasi bahwa sekalipun keinginan untuk maju antara laki- laki dan perempuan adalah sama, capaian posisi dalam struktur birokrasi sangat berbeda. Di tempat kerja perempuan ingin mencapai prestasi, namun ada keengganan jika harus meninggalkan tugas domestiknya, sehingga peluang yang idealnya dapat diisi terpaksa dibiarkan berlalu begitu saja. Sikap ambivalensi inilah yang membuat perempuan tidak dapat memperoleh akses dan kedudukan yang sama. Atau seandaianya perempuan berkeinginan untuk mencapai kedudukan yang sama maka pengorbanan perempuan yang harus diberikan akan lebih

banyak dibandingkan dengan pengorbanan laki-laki.

Kenyataan tersebut didukung oleh data hasil penelitian IRDA di Kabupaten Bantul melalui wawancara mendalam terhadap beberapa orang perempuan yang dapat memiliki kesempatan untuk menduduki jabatan struktural mengatakan bahwa: gaji suamilah yang paling dominan, walaupun sebenarnya gaji suaminya lebih rendah dibandingkaan dengan gajinya sendiri. Gaji perempuan hanya memberikan tambahan saja agar dapat hidup lebih baik. Perempuan tidak perlu bekerja "*ngoyo*" karena suamilah sebagai penyangga kehidupan rumah tangga. Hasil penelitian Sudarningsih (2002) di Kabupaten Sleman menunjukkan bahwa dari informan yang memiliki pasangan hidup sesama pegawai negeri, isteri yang memiliki status sosial dan jabatan di kantor dan memiliki pendapatan yang lebih tinggi dari pada suaminya akan menimbulkan kecemburuan dan rasa irihati yang tersembunyi dalam diri suaminya. Dampak dari rasa iri hati tersebut pada puncaknya menyebabkan suami merasa rendah diri, sering marah dan implikasi dari semua itu justru memunculkan adanya tindak kekerasan terhadap perempuan, walaupun itu isterinya sendiri. Bandingkan dengan tulisan Campbell (1989) dalam sebuah buku yang diberi judul *Successful Women, Angry Men*. Tulisan ini menggambarkan bagaimana keberhasilan perempuan menjadikan malapetaka bagi laki-laki karena posisinya menjadi tergeser.

Pada dasarnya kerja di pemda merupakan kerja tim yang harus solid. Kualitas kerja akan lebih baik jika itu dilakukan bersama, namun temuan IRDA cukup menarik karena ternyata perempuan lebih suka bekerjasama dalam satu tim dengan laki-

laki. Kerjasama demikian dianggap menguntungkan bagi kedua belah fihak, karena perempuan lebih teliti, suka mencatat dan rajin sehingga dalam pandangan laki-laki kalau harus membuat laporan maka bahan yang dimiliki oleh perempuan cukup banyak. Sebaliknya dalam pandangan perempuan, bekerjasama dengan laki-laki lebih enak karena laki-laki memiliki pemikiran yang lebih rasional, cepat, punya banyak inisiatif dan memiliki wawasan luas. Di samping itu laki- laki lebih berani mengambil keputusan, sehingga hasil kerjanya lebih baik dan cepat selesai.

Dalam pelaksanaan pelayanan publik seringkali setiap pegawai dituntut untuk dapat melakukan diskresi. Diskresi dapat menjadi indikator penting dalam pelayanan publik, karena diskresi menyangkut responsivitas *provider* dalam menanggapi kemajuan dan kemauan *customer.* Diskresi biasanya dilakukan agar pelayanan publik menjadi lebih efektif dan efisien. Seorang birokrat yang dapat memiliki tingkat diskresi tinggi biasanya memiliki inisiatif, kemampuan dan kreativitas yang tinggi pula. Hal ini disebabkan karena pelayanan yang diberikan tidak semata-mata tergantung pada peraturan yang dituangkan di dalam bentuk juklak dan juknis secara kaku, tetapi ada inisiatif dari *provider* yang diambil yang lebih memihak kepada *customer.* Pada umumnya perempuan tidak banyak yang berani melakukan deskrisi karena seberapapun kecilnya akan mempunyai resiko dan kebanyakan perempuan tidak berani mengambil resiko tersebut.

Hal lain yang dapat dilihat untuk memberikan gambaran adanya sikap ambivalensi perempuan ini adalah keinginan memanfaatkan kesempatan bagi perempuan untuk berkarier.

Salah satu prasyarat yang harus dipenuhi seseorang apabila akan menduduki jabatan struktural dalam kariernya adalah keikutsertaannya di dalam kursus penjenjangan. Kursus ini biasanya memerlukan waktu yang cukup lama sehingga perempuan banyak yang enggan mengikuti kursus tersebut, karena harus diikuti secara intens. Tidak jarang perempuan yang cukup pandai dan sebenarnya dapat meraih sukses di kantornya, tetapi kemudian menarik diri karena anaknya menjadi nakal, brutal dan pecandu narkoba, (bandingkan dengan penelitian Martaniah dkk, 1992) Adalah benar bahwa anak yang brutal dan menjadi pecandu narkoba bukan hanya menjadi tanggung jawab perempuan, namun beberapa kasus menunjukkan bahwa anak melakukan hal-hal yang destruktif pada awalnya karena ingin menarik perhatian dari orang tuanya. Jika orang tuanya tidak tanggap akan hal itu, biasanya lingkungan pergaulan dan lingkungan sosial yang akan membentuk kepribadian anak tersebut (biasanya melalui *peer group).* Jika *peer group* yang diikuti positif kegiatannya itu adalah merupakan suatu anugerah, namun sebaliknya jika *peer groupnya* lebih banyak melakukan hal-hal yang negatif sifatnya maka *petakalah* yang didapat.

Oleh karena itu kebanyakan perempuan tidak memiliki ambisi untuk menguasai kehidupan di sektor publik sebagaimana laki-laki melakukannya. Perempuan lebih dikonstruksikan sebagai makluk yang dapat memberikan kesejukan di saat rumah/situasi sedang panas, perempuan akan menjadi penghibur di saat suami dan anak-anaknya sedang suntuk, perempuan akan menjadi tumpuan segudang harapan bagi anggota keluarga. Keutuhan

dan kebahagiaan keluarga akan dipertaruhkan dibandingkan dengan pertaruhan dalam memperoleh jabatan. Oleh karena itu, biasanya perempuan akan menjadi lamban dalam merespon peluang yang tersedia. Menurut kacamata masyarakat perempuan yang sukses adalah perempuan yang sukses sebagai isteri, ibu dan sekaligus sukses dalam karier. Perempuan yang hanya sukses dalam kariernya saja, tetapi keluarganya tidak harmonis akan tercela dalam kehidupan masyarakat.

Ambivalensi seperti ini akan menghambat kehidupan perempuan di sektor publik. Selain itu secara fisik perempuan sebelum berangkat bekerja sudah lelah untuk menyiapkan banyak hal, baik untuk suami, anak, maupun untuk dirinya sendiri. Di tempat kerja masih harus dapat menyesuaikan irama kerja dengan temannya yang laki-laki yang pada saat berangkat kerja masih segar. Di berbagai daerah secara kultur perempuan diharapkan dapat menjadi seorang wanita sekaligus seorang ibu yang baik. Jika perempuan dapat menjadi pimpinan maka dia diharapkan oleh lingkungan sosialnya juga harus dapat memainkan perannya sebagai ibu di kantornya. Dengan harapan seperti itu pimpinan perempuan selalu dituntut harus tetap feminine yang merupakan pencerminan dari seorang ibu yang baik. Dalam gambaran seperti ini maka pada saat dia harus memberikan perintah kepada bawahannya, tidak semata-mata memerintah atas dasar tugas, tetapi harus tetap dapat menjaga imagenya sebagai seorang perempuan yang feminine, karena yang diperintah seringkali banyak yang lebih tua usianya.

Guna mendukung realitas yang ada bagaimana sikap lingkungan sosial dan lingkungan kerja terhadap perempuan

yang berada di sektor publik, Josefowitz (1993) menggambarkan dan melukiskannya secara sinis dan tidak adil seperti di bawah ini:

The family picture is on HIS desk

Ah, a solid, responsible family man.

The family picture is on HER desk

Umm her family will come before her career

HIS desk is cluttered

He's obviously a hard worker and a busy man.

Her desk is cluttered

She's obviously a disorganized sctterbrain

HE'S not at his desk

He must be at a meeting

SHE'S not at her desk

She must be in the ladies room

HE'S having lunch with the boss

He's on the way up

SHE'S having lunch with the boss

They must be having an affair

HE'S getting married

He'll get more settled

SHE'S getting married

SHE'S having a baby

He'll need a raisehe'll get pregnant and leave

SHE'S having a baby

She'll cost the company money in maternity benefits

HE's going on a business trip

It's good for his career

SHE'S going a business trip

What will her husband say?

HE'S leaving for a better job

He knows how to recognize a good opportunity

SHE'S leaving for a better job

Women are not dependable

Gambaran di atas jelas merupakan kendala yang harus segera dihilangkan, agar kinerja perempuan dapat menjadi lebih maksimal. Semua itu dapat dilakukan bukan hanya dari kelompok perempuan saja, tetapi juga harus ada dukungan dan kesadaran laki-laki yang berada di sekitarnya. Agar supaya perempuan memiliki akses yang sama dengan laki-laki maka perlu diciptakannya situasi yang dapat mendorong perempuan ke arah kesetaraan. Untuk itu Pemda diharapkan dapat membuat Peraturan Pemerintah atau Keputusan Gubernur, Bupati yang berkaitan dengan pemberian kesempatan yang sama bagi laki-laki dan perempuan, dan pemberian alokasi anggaran bagi pemberdayaan perempuan. Sudah barangtentu hal tersebut juga harus diikuti oleh adanya perubahan struktur organisasi birokrasi pemda (SOT) agar usaha untuk melakukan pemberdayaan perempuan dapat tertangani lebih baik.

Apabila desakan terhadap kuota 30 persen bagi perempuan di lembaga legislatif telah dapat diakomodasikan di dalam

Undang-Undang Pemilu no. 65 ayat 1 tahun 2002, walaupun tingkat keberhasilannya masih perlu diuji, setidaknya akses pada lembaga legislatif tersebut telah mulai terbuka lebar. Untuk itu maka perlu segera dipikirkan untuk melakukan kuota bagi perempuan di lembaga eksekutif dan yudikatif seperti yang terjadi di lembaga legislatif.

PENUTUP

Budaya masyarakat setempat sangat besar pengaruhnya terhadap budaya birokrasi tempat birokrasi sebagai suatu lembaga yang berkewajiban untuk menyelenggarakan dan menyediakan pelayanan publik beroperasi. Walaupun jumlah penduduk perempuan di Indonesia lebih banyak daripada jumlah penduduk laki-laki, namun posisi perempuan di dalam struktur birokrasi, khususnya di dalam pelayanan publik masih sangat lemah. Hal ini disebabkan karena sistem dan budaya yang berlaku didalam pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh bagaimana tingkat pengetahuan birokrat tentang pentingnya keadilan gender. Kesadaran tersebut diharapkan dapat mengubah persepsi yang pada akhirnya dapat mengubah sisten nilai budaya yang berlaku. Informasi tentang keadilan gender saja tidak mungkin cukup jika tidak dibarengi dengan kesadaran akan arti pentingnya keadilan gender, karena perubahan yang menuju kearah yang lebih setara membutuhkan pengorbanan, baik secara internal (diri sendiri dan rumah tangga) maupun secara eksternal (lingkungan sosial, publik). Untuk itu diperlukan adanya pemberdayaan bagi perempuan, agar perempuan lebih dapat percaya diri sehingga mereka lebih berani mengungkapkan apa yang mereka ketahui secara terbuka.

Proses formulasi kebijakan publik selama tiga tahun otonomi daerah masih tetap didominasi oleh pendekatan *top down* dari masing- masing tingkatan birokrasi pemerintah. (Departemen Teknik Pusat, Gubernur, Bupati, DPRD dan Perangkat daerah yang lain). Pola *bootom up* hanya mampu menampung masukan dan aspirasi masyarakat yang sifatnya tidak mengikat, meskipun di bidang pendidikan, kesehatan dan pertanian telah mulai terbuka untuk menerima masukan-masukan dari masyarakat sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing. Partisipasi masyarakat terutama perempuan dalam perumusan kebijakan masih sangat lemah, tidak terlembaga dan bias gender.

Lemahnya posisi perempuan di dalam perumusaan kebijakan perlu memperoleh penanganan yang serius. Salah satu usaha untuk itu adalah pemberdayaan bagi perempuan, agar perempuan memiliki konsep diri yang lebih baik. Oleh karena itu jikalau negara peduli pada kuota 30 persen bagi perempuan di lembaga legislatif, maka di jajaran birokrasi sebagai lembaga eksekutif sudah seharusnya diterapkan kuota bagi perempuan sebagaimana yang diterapkan pada lembaga legislatif. Hanya dengan cara itulah maka ketertinggalan langkah perempuan yang terjadi selama ini dapat sedikit terkejar, agar dapat menuju ke posisi keadilan dan kesetaraan seperti yang diinginkan oleh banyak kalangan. Kondisi yang demikian ini merupakan agenda yang harus segera dipikirkan oleh banyak kalangan yang mempunyai kepedulian terhadap persoalan tersebut. Tanpa campur tangan pemerintah maka selamanya konsep kesetaraa dan keadilan gender hanya akan menjadi wacana tanpa implementasi yang jelas.

DAFTAR PUSTAKA

Blau, Peter, (1987). *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Campbell, Bebe Moore, (1989). *Successful Women, Angry Men*. New York: Jove Books.

Agus Dwiyanto, (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.

Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA), (2002). Seminar Synthesis, Jakarta: The Asia Foundation.

Josefowitz, Natasha, (1993). *Paths To Power: A Women'sGuide from First To Top Executive*. California: Addison-Wesley Publishing Company. Lorber, Judith dan Susan Farrell, (1991). *The Social construction of Gender*.

Published in Cooperation with Sociologists For Women in Society, Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications. Martaniah, Sri Mulyani, (1992). *Ketakutan untuk Meraih Sukses pada Wanita*.

Laporan Penelitian. Yogyakarta: Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada.

Mas'oed Mohtar, (1994). *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Osborne, David dan Ted Gaebler, (1998). *Mewirausahakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirausaha Kedalam Sektor Publik*. Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.

Partini, (1998). *Peluang Pegawai Wanita Untuk Menduduki Jabatan Struktural*. Yogyakarta: Disertasi, belum diterbitkan.

Sudamingsih, (2002). *Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan* (Kasus Kekerasan terhadap Perempuan Pegawai negeri Sipil, Kab Sleman). Yogyakarta: Thesis, tidak diterbitkan.

10
Kemandirian Lokal: Upaya Pemberdayaan Hak-Hak Sipil

Purwo Santoso

Seusai kekuasaan rejim otoriter Orde Baru dibawah pimpinan presiden Suharto, pekik pemisahan diri dari pangkuan ibu pertiwi berkumandang di sana sini. Pekik yang terdengar di satu sudut lebih nyaring dari yang lain. Barisan yang memekikkan juga tidak sama panjang. Bungkus luapan tuntutan tersebut berbeda dari satu tempat ke tempat lain. Namun, balik itu semua terbesit suatu kesamaan yang mendasar, yakni masyarakat melalui elite politiknya, berusaha mengeksploitasi kerentanan pemerintah pusat yang mewarisi krisis dari pendahulunya. Mereka melakukan hal itu dalam rangka mencegah terulang-kembalinya cengkeraman otoritarianisme terhadap masyarakat setempat.

Pasangan-pasangan telinga yang selama ini terbiasa dengan nada dasar otoritarianisme tentu saja memerah, tidak tahan mendengar tuntutan- tuntutan yang menurut ketentuan formal tidak bisa ditolerir, seperti pemisahan diri dari cakupan negara kesatuan. Dalam jajaran pemagar integrasi negara[30] terlihat

30 ® Tulisan ini pernah dipresentasikan dalam Seminar Penegakan Hak-hak Sipil menuju Kemandirian Lokal, diselenggarakan oleh Lembaga Kajian Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial

kegatalan untuk kembali menggunakan jurus- jurus militer, namun kekangan opini publik nampaknya masih cukup efektif. Gejala apakah ini ?

Kalau kita berpegang pada *primbon* lama untuk mengeja fenomena tersebut di atas, ungkapan yang keluar adalah separatisme. Peragaan atribut persenjataan untuk memperlantang tuntutan pemisahan diri, cukup bagi para jendral untuk membubuhkan cap separatisme bagi luapan kemarahan politik di Aceh. Cap separatisme ini, dalam kosa kata Orde Baru, memiliki makna yang spesifik: menjadi musuh negara. Kacamata militer barangkali lebih sensitif terhadap sinyal separatisme dan doktrin kemiliteran TNI memang mengharuskannya begitu. Untuk kepentingan kajian analitik, kacamata yang lebih lemah sensitifitasnya terhadap sinyal separatisme ironisnya justru lebih bermanfaat.

Tuntutan separatisme memang tidak boleh dianggap enteng, namun respon permusuhan terhadapnya bisa jadi justru bersifat kontraproduktif. Cap separatisme bisa jadi justru membantu mengkristalkan apa yang sebetulnya adalah gertakan politik menjadi suatu tujuan resmi. Ibaratnya, kalau seorang anak marah dan mengancam untuk *minggat* dari rumah orang tua, lalu anak ini kemudian diusir betul-betul diusir dari rumah orang tua, maka jelas si anak akan kabur beneran. Dengan meminjam istilah

---

dan Ilmu Politik (LKIP-FISIP) Universitas Hasanuddin, Makassar, 1 Desember 1999.

Istilah 'integrasi negara' dalam konteks ini lebih akurat daripada 'integrasi bangsa'. Yang menjadi pokok persoalan adalah keutuhan dan kemapanan Indonesia sebagai negara kesatuan, bukan tercerai berainya kebangsaan kita oleh karena pertikaian antar etnis yang sangat meluas (dengan pengecualian di sana sini).

kedokteran, kita harus bisa memisahkan simptom dari penyebab penyakit. Kalau respon hanya diarahkan pada penghilangan simptom, maka bisa jadi untuk sementara simptom ini akan hilang, namun keparahan penyakit bisa terlihat dalam periode berikutnya.

Akurasi respon pemerintah terhadap tuntutan yang menggelora di sana sini bukanlah hal yang mudah untuk dirumuskan, namun justru melalui respon akurat inilah peluang pemerintah untuk mengatasi masalah tersisa. Nalar dan asumsinya kira-kira begini. *Loyo*-nya cengkeraman otoritarianisme memberi peluang bagi gerakan politik untuk memperluas radiasinya dan memperdalam akarnya. Akumulasi tapak negatif otoritarianisme selama ini telah memperkuat legitimasi untuk memobilisasi sumberdaya politik masyarakat, tetapi ironisnya, penyekapan nafas gerakan politik justru memperkuat denyut resistensi.

Sumbu dari semua persoalan yang diketengahkan di atas adalah hubungan masyarakat dengan negara, khususnya pengendali poros pemerintahan. Tuntutan pemisahan diri, dalam konteks ini, bisa dicerna sebagai suatu pengembangan bingkai politik *(political framing)* yang dilakukan dengan sengaja untuk memperkuat bobot politis gerakan yang dilansir. Secara taktis, tuntutan pemisahan diri dari kesatuan republik ini, bisa ditempatkan sebagai titik awal, atau tuntutan terberat, yang bisa ditaruh di arena negosiasi politik. Sinyalemen semacam ini kiranya tidak terlampau meleset ketika kita mendengar bahwa para eksponen Gerakan Aceh Merdeka, misalnya, mengekspresikan kesediaanya untuk melibatkan diri secara

langsung dalam negosiasi politik yang dirajut oleh pemerintahan KH. Aburrahman Wahid.

Argumentasi yang ingin dibangun dari pencermatan fenomena di atas adalah bahwa masyarakat kita saat ini sedang dalam proses pencurahan energi politik, dalam rangka memaknai reformasi politik. Setelah berpuluh- puluh tahun peluang untuk memaknai gagasan politik digagahi oleh pemerintah, kini masyarakat membentang berbagai wacana politik, yang meskipun sebagian diantaranya bertabrakan satu sama lain, merupakan fondasi untuk membangun kemandirian dari dominasi pemerintah. Kesimpangsiuran wacana ini adalah implikasi logis dari ekspresi kemandirian ini.

Di era reformasi ini telinga kita harus mulai terbiasa dengan perbedaan-perbedaan pendapat. Disamping kita melihat ada segmen masyarakat yang getol mengumandangkan tuntutan referendum menuju pemisahan diri, ada yang mengendarai gagasan konversi negara kesatuan menjadi negara federasi. Di luar lingkaran ini kita melihat semaraknya perbincangan tentang otonomi yang luas. Tantangan kita bukan hanya membiasakan telinga ini terbiasa mendengarkan perbedaan pendapat, namun yang paling penting adalah memiliki kesepakatan-kesepakatan cara dan prosedur untuk menentukan pendapat mana yang akan diambil dan mengikat semua orang. Jelasnya, kesepakatan-kesepakan tentang cara penentuan inilah yang merupakan benteng penjaga kemandirian masyarakat.

Kalau yang kita kenakan adalah kacamata yang kalah sensitif dari kacamata militer tadi, maka dinamika politik tadi—yang meskipun diungkapkan dengan tuntutan pemisahan diri—

adalah sesuatu yang perlu disambut baik, kalau tidak disyukuri. Betapapan meresahkan, hal ini adalah pembeberan adanya sumberdaya politik. Sumberdaya politik ini memiliki arti penting bagi pembaruan politik di Indonesia. Jelasnya, mengingat telah cukup lama dan sistematisnya proses pelucutan sumberdaya politik dalam masa pemerintahan otoriter, adanya luapan energi politik yang cukup dahsyat dalam masyarakat, sedikit banyak merupakan kejutan gembira bagi proses penataan ulang keperkasan negeri ini. Kegembiraan ini hanya bisa dirasakan oleh mereka yang menyadari bahwa keperkasaan negeri ini hanya bisa dirakit dari sinergi antara negara dan masyarakat.

KEMANDIRIAN LOKAL

Gerakan politik yang berkembang dalam masyarakat mengartikulasikan tuntutan yang berbeda-beda kadarnya—pemisahan diri, federalisme dan otonomi daerah yang luas—namun ketiganya memiliki kesamaan tema: kemandirian lokal. Pilihan frase 'kemandirian lokal' untuk diskusi ini adalah suatu jalan tengah. Hal ini terlihat kalau frase tadi kita dikaitkan dengan keragaman agenda gerakan politik yang berkembang dalam masyarakat tadi.

Pertama, istilah kemandirian lokal ini cukup longgar untuk membingkai keragaman wacana yang memfasilitasi perguliran gerakan politik dalam masyarakat. Jelasnya, konsep kemandirian lokal memperbolehkan masing-masing eksponen untuk memaknai gerakan menurut versinya sendiri, namun sekaligus memberi kesempatan bersentuhan, kalau bukan berdialog, satu sama lain. Kedua, konsep kemandirian

lokal bisa menarik diri dari kecenderungan pemaknaan yang didominasi negara *(state centric)*. Kecenderungan yang terjadi adalah bahwa yang perlu menggalang kemandirian adalah hanya pemerintah daerah. Jargonnya adalah otonomi daerah. Dalam kehidupan sehari-hari konsep otonomi daerah ini cenderung terdegradasi menjadi otonomi pemerintah daerah. Dengan kata lain, dengan popularisasi istilah kemandirian lokal akan terbuka peluang untuk menggarisbawahi bahwa kemandirian yang ingin dikembangkan adalah juga kemandiriam masyarakat *vis a vis* pemerintahnya, baik yang di tingkat daerah maupun di tingkat pusat.

Mencuatnya isu kemandirian lokal ini bukan hanya mengindikasikan bahwa hal ini kini telah menjadi aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, namun juga mengindikasikan bahwa selama ini nasib kemandirian lokal dalam keadaan merana. Pertanyaannya, mengapa kemandirian lokal ini begitu diminati dan mengapa kondisinya memprihatinkan ? Untuk mencari jawab atas pertanyaan di atas kita perlu mengingat bahwa rapuhnya kemandirian lokal adalah sisi lain dari sentralisasi, bukan disebabkan oleh sentralisasi. Yang perlu dicamkan bukanlah bukti-bukti sentralisasi melainkan mengapa sentralisasi terjadi di negeri ini. Sehubungan dengan hal ini, setidaknya ada dua fenomena yang kalau kita cermati bisa memberi pegangan dalam mencermatinya secara kritis: instrumentalisme negara dan gerakan hak-hak sipil. Setelah membahas kedua fenomena berikut ini, kita akan membahas aktualisasinya.

INSTRUMENTALISME NEGARA

Negara dibayangkan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan kolektif. Ini konsisten dengan sebagian prinsip demokrasi, yakni pemerintahan *(dari, oleh* dan *untuk)* rakyat. Atas nama pencapaian tujuan kolektif inilah gagasan untuk memfasilitasi negara dengan berbagai hak dan *privilege* mendapatkan justifikasi. Yang paling ekstrim, negara memiliki monopoli hak menggunakan kekuatan paksa/bersenjata (militer) atas nama kepentingan umum.

Yang menjadi pokok persoalan sebetulnya bukan instrumentalisme negara itu *an sich*. Yang menjadi persoalan adalah penjabarannya lebih lanjut, yakni seputar batasan dan pembatasan kekuasaan negara dalam mengatasnamakan kepentingan umum. Kita tidak memiliki pijakan institusional yang kokoh untuk menjamin negara bisa mengemban amanat dengan baik. Para aktor politik di negeri ini seakan memiliki kebebasan tak terbatas untuk meneguhkan klaim: demi kepentingan rakyat atau bangsa. Sambil mengokohkan penguasaan terhadap rakyat, seorang pejabat bisa dengan enteng mengatakan dirinya adalah abdi masyarakat.

Dalam bingkai instrumentalisme negara ini kita telah memberi *privilege* yang sangat mahal pada negara, yakni membiarkan negara bersifat otonom terhadap rakyatnya. Derajat otonomi negara terhadap rakyatnya memang ada pada negara yang sedemokratis apapun (Nordlinger: 1981), namun Orde Baru telah berhasil membangun otonomi yang teramat kokoh dari masyarakatnya. Kita semua tahu sejauh mana wakil-wakil rakyat bisa menjerat otonomi pemerintah. Luasnya otonomi negara ini

harus kita bayar dengan merelakan dua dari tiga kaki demokrasi—(1) pemerintahan dari rakyat, dan (2) pemerintahan oleh rakyat—terjerat oleh kekuasaan negara. Alasan pembenarnya waktu itu sangat simpel: untuk memungkinkan pemerintah berperan sebagai lokomotif pembangunan maka pemerintah harus punya kemampuan penuh menjadi pengendali. Otonomi negara *vis a vis* masyarakatnya diperankan sebagai penjamin peran instrumental negara.

Di mata pemerintah, khususnya semasa kepemimpinan Presiden Suharto, *privilege* dalam bentuk otonomi negara yang luas *vis a vis* rakyat ini ternyata dianggap belum cukup. Otonomi relatif yang dimiliki negara ini diperluas lebih lanjut melalui pelucutan swadaya politik masyarakat. Akar swadaya politik masyarakat ditahan pertumbuhannya melalui kebijakan massa mengambang, sementara pemerintah sendiri menghujamkan cengkeraman birokratisnya melalui pelembagaan korporatisme negara. Melalui skenario korporatisme ini organisasi- organisasi kemasyarakatan satu per satu dibuat merasa aman belindung di bawah ketiak pemerintah (MacIntyre). Pemberian imbalan-imbalan politik kepada para pengurusnya memungkinkan apa yang kita katakan sebagai "organisasi-organisasi kemasyarakatan" berubah peranan menjadi instrumen penguasaan pemerintah terhadap masyarakatnya.

Memang betul, untuk mengoptimalkan peran instrumental negara, kita perlu memiliki negara yang kuat. Dalam memaknai konsep negara yang kuat inilah Orde Baru terpeleset. Dari sudut pandang instrumentalis, negara yang kuat adalah negara yang mampu menggalang kemampuan kolektif untuk mencapai

tujuan (Migdal, 1987). Kesan kuatnya akan semakin jelas terlihat kalau hal itu dilakukan dengan sesedikit mungkin pengerahan sumberdaya. Orde Baru telah mengambil langkah yang sesat (*blunder*) ketika sumberdaya politik yang bergelora dalam masyarakat justru diperlakukan sebagai pengganggu otonomi negara. Hubungan antara negara dengan masyarakat diasumsikan bersifat *zero sum*. Artinya kuatnya negara tidak harus berarti lemahnya rakyat, dan sebaliknya. Asumsi semacam ini secara teoritis tidak berdasar. Studi komparasi politik yang dilakukan oleh Migdal, Kohli dan Shue membuktikan salahnya asumsi *zero sum* tersebut (Migdal, 1994). Bahkan di negeri komunis Cina yang berpengalaman dalam menerapkan sistem politik yang totalitarian sekalipun bantahan terhadap asumsi *zero sum* tersebut bisa didukung oleh data empirik (Shue).

Blunder tersebut di atas berimplikasi pada munculnya sejumlah kepincangan. *Pertama,* di satu sisi gejala ketergantungan masyarakat terhadap negara semakin besar, dan di sisi lain, negara semakin keberatan menanggung akibat pengambil-alihan urusan-urusan masyarakat. *Kedua,* sementara salah urus penyelenggaraan urusan pemerintah semakin menjadi- jadi, kekuatan lembaga pengawasan baik yang berada di dalam tubuh negara sendiri maupun yang berada dalam tubuh masyarakat semakin keropos.

Sisi lain dari *blunder* tersebut di atas adalah bahwa kuatnya negara dijabarkan melalui ekspresi kemampuan represi. Di samping menggunakan kekuatan militer, negara memiliki kendaraan raksana untuk menyalurkan represinya: birokrasi yang didukung teknokrasi. Birokrasi, yang oleh Weber diakui

sebagai instrumen pengelolaan kepentingan umum, ternyata bisa didayagunakan sebagai instrumen represi yang lumayan jitu. Jelasnya Orde Baru memiliki kesulitan untuk membedakan antara pemerintahan yang kuat dengan pemerintahan yang kejam. Buntut dari *blunder* ini adalah runtuhnya legitimasi peran politik militer dan tipisnya konfidensi masyarakat terhadap birokrasi.

Blunder yang ketiga adalah asumsi bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah juga diasumsikan bersifat *zero sum*. Peran kunci pemerintah pusat seakan mempersyaratkan adanya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Sekali lagi, pengalaman Cina yang berlatarbelakang totalitarianisme pun menunjukkan bahwa kuatnya pemerintahan tidak mensyaratkan hubungan *zero sum* antara organ pusat dengan organ daerah (Chelan, 1997).

Kita semua tahu betapa panjang daftar salah urus yang dilakukan oleh pemerintah. Kita telah membayar apa yang pernah disebut-sebut sebagai keberhasilan pembangunan ekonomi dengan harga politik yang sangat mahal, yakni: (1) meranggasnya demokrasi, dan (2) memanjangnya daftar salah urus kepentingan kolektif. Nah, ketika pemerintah pada akhirnya tidak lagi bisa menutup-nutupi akumulasi salah urus peran instrumental negara, maka adalah logis kalau *privilege* yang dimilikinya ditarik "kembali" oleh rakyat. Pemerintahan harus dikembalikan ke tangan rakyat, dalam arti kalau salah urus ini memang sedemikian parahnya sehingga tidak bisa diperbaiki lagi, maka apa boleh buat: membentuk pemerintahan sendiri adalah suatu kebutuhan. Tanpa bermaksud untuk memberikan

dukungan terhadap gerakan separatis, akal sehat kita bisa menerima nalar mereka. Versi yang lebih moderat adalah merakit cakupan teritorial yang lebih sempit—melalui pembentukan negara dalam negara (dan dirangkai dalam federasi) atau memperluas otonomi daerah—yang memungkinkan penjagaan rel amanah lebih mudah dijangkau. Pelokalan unit pemerintahan ini niscaya akan lebih membuka peluang bagi pelembagaan demokrasi yang bersifat substantif, lebih dari sekedar kepatuhan pada prosedur.

MEREBAKNYA GERAKAN HAK-HAK SIPIL

Gerakan politik berskala global bertemakan *civil rights* (hak-hak sipil) memang bukan isu baru. Pada tahun 1966 dari gerakan ini telah muncul rumusan Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Rumusan ini mulai berlaku sekitar sepuluh tahun kemudian, yakni sejak tanggal 23 Agustus 1976 (Brownlie: 1993). Sungguhpun mulainya gerakan politik global ini sudah lama, penetrasinya secara intensif ke Indonesia relatif baru. Penetasi gerakan ini terjadi melalui pengembangan dan pertarungan wacana di kalangan intelektual, interaksi pemerintah dalam politik luar negeri, pembentukan dan advokasi ORNOP dan sebagainya. Gerakan ini merupakan bagian dari apa yang oleh Allan Ross disebut sebagai *global constitutional project* (Ross, 1995). Yang menjadi pokok kepeduliannya adalah pertumbuhan kesadaran akan hak-hak rakyat di hadapan kekuasaan negara, termasuk di dalamnya hak menentukan nasib sendiri.

Maraknya gerakan hak-hak sipil ditopang oleh dominasi liberalisme dalam percaturan politik-ekonomi internasional.

Gerakan hak-hak sipil ini senantiasa dalam bimbingan liberalisme. Tepatnya gerakan perengkuhan hak-hak sipil disemangati kesadaran bahwa negara adalah kekuatan yang berpotensi besar menjadi pengekang kebebasan individu dan oleh karenanya harus senantiasa dibatasi perannya (Goodwin, 1982). Jelasnya, hak-hak tersebut ditegakkan, antara lain untuk membentengi rakyat dari penyalahgunaan (termasuk penggunaan berlebihan) kekuasaan negara baik yang dilakukan oleh individu lain maupun oleh organ-organ pemerintahan. Dalam ungkapan Susan Mendus, penegakan hak-hak tersebut adalah untuk membentengi diri dari kebejatan (1995).

Penampakan dari gerakan hak-hak sipil adalah penguatan swadaya politik masyarakat melalu pembudayaan hubungan *adversarial* (berhadap- hadapan) antara rakyat dengan penguasa (negara). Belakangan, setelah jenuh dan gerakan *adversarial* ini mempola, komunitas ORNOP mengembangkan kemampuan intermediasi sebagai alternatif penyelesaian konflik mengingat masih sangat lemahnya kemandirian lembaga pengadilan. Yang jelas, gerakan hak-hak sipil ini telah menjadi pemasok setia bahan bakar bagi mesin perlawanan terhadap otoritarianisme.

Terpaan krisis dan membusuknya otoritarianisme meringankan beban gerakan hak-hak sipil dalam mendorong proses pergantian rejim. Dalam masa Orde Baru sempat terjadi suatu paradoks. Rejim yang telah secara sistematis melakukan pelucutan swadaya politik masyarakat akhirnya kehabisan daya untuk mengendalikan masyarakat (Pratikno, 1998). Sehubungan dengan asal-usul gerakan ini dari negara-negara maju yang *dari sononya* memang mengadopsi bingkai liberal, Orde Baru pernah

menangkisnya dengan berbagai dalih. Namun, pengerasan otoritarianisme pada masa itu rupanya justru menjadi justifikasi bagi pelibatan diri dalam gerakan ini.

Jelasnya, tersedianya basis gerakan hak-hak sipil di negeri kita ini memang memiliki kontribusi bagi keberlangsungan proses perubahan politik, namun masih belum cukup bukti untuk mengatakan bahwa hak itulah yang menjadi penggerak utama. Kalau kita agendakan suatu pemberdayaan hak-hak sipil, kita tidak lagi berangkat dari titik nol. Infrastruktur untuk itu, setidaknya sebagian diantaranya, sudah tersedia. Pertautan gagasan yang diperjuangkan dalam gerakan hal-hak sipil dengan perlawanan terhadap otoritarianisme dan demokratisasi menjadikan pemberdayaan hak-hak sipil tersebut menjadi agenda utama reformasi politik di Indonesia.

AKTUALISASI

Pembahasan tentang hak-hak sipil dalam komunitas ilmu politik biasanya terarah pada kaitannya dengan perjuangan untuk mempengaruhi dan mengendalikan penggunaan kekuasaan publik (Beetham: 1995). Penegakan hak-hak sipil biasanya dikaji dalam perannya sebagai salah satu pilar pemandirian rakyat di hadapan penguasa. Penguatan hak-hak sipil biasa dibahas dalam perannya sebagai basis pengembangan masyarakat madani *(civil society)*. Nah kalau begitu kecenderungannya, dimana letak urgensi pengembangan kemandirian lokal?

Hak-hak sipil lebih mudah mendapatkan pengejawantahannya dalam politik lokal, mengingat keterkaitan antara interaksi antar individu dan antara individu-individu tersebut dengan

aparatur negara dan dengan kehidupan sehari-hari lebih terlihat. Sebagaimana disinggung di atas, aktualisasi hak-hak sipil adalah fondasi yang memungkinkan tegaknya praktek-praktek politik yang demokratis. Nafas demokrasi ini akan lebih terasakan oleh para pelakunya (pemerintah dan rakyatnya) jika mereka memiliki banyak kesempatan untuk membuat kata akhir dalam proses pembuatan keputusan. Kesempatan ini niscaya akan terbuka lebar manakala Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru (UU 22/1999) dan Undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (UU 25/1999) mulai diberlakukan dengan keseluruhan peraturan pelaksanaannya.

Ekspresi kemandirian lokal harus ada pada kedua eksponennya—rakyat dan pemerintah—bukan hanya pada salah satu diantaranya. Kalau yang mandiri hanyalah unsur pemerintahannya, maka sangat boleh jadi yang berkembang adalah relokasi otoritarianisme dari Jakarta ke daerah-daerah. Kemandirian lokal mendapatkan sosoknya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Dalam kaitan ini penegakan hak-hak sipil menjadi pijakan bagi pelembagaan *good governance*. Transparansi yang menjadi prasyarat bagi pelembagaan *good governance* ini niscaya akan lebih mudah dijangkau kalau kata akhir dalam proses pembutan kebijakan cukup diletakkan di tangan organ-organ pemerintahan di daerah. Kalau kemandirian lokal lepas dari bingkai demokrasi, maka bencana politik ekonomi akibat salah urus sebagaimana terjadi di penghujung era Orde Baru niscaya akan tereproduksi di tingkat lokal, suatu saat nanti. Yang menjadi pertanyaan, seberapa beratkah medan yang akan kita hadapi untuk mengembangkan

kemandirian lokal yang demokratis? Sejauhmana hak-hak sipil telah merasuki perilaku politik masyarakat lokal?

PROBLEMATIKA PENGEMBANGAN

Untuk melihat potensi-potensi dan tantangan-tantangn bagi penegakan kemandirian lokal, ada sejumlah fenomena yang bisa dicermati. Pencermatan ini memang tidak menghasilkan pemahaman hitam-putih karena persoalan kemandirian lokal ini melibatkan sederetan dilema. Pemahaman akan dilema-delema ini akan memberi pijakan dalam pembahasan sub-bab yang berikutnya. Adapun fenomena-fenomena yang penting untuk kite cermati adalah sebagai berikut.

Pertama, sebagaimana telah diungkapkan dalam pembahasan di atas, penggalangan kemandirian lokal melalui penegakan hak-hak sipil menyembunyikan cara berfikir liberal. Dalam pengembangan kemandirian lokal kita sulit berkelit dari infiltrasi cara berfikir liberal sementara alam bawah sadar kita sulit untuk menjaga konsistensi dalam mengadopsi kerangka berfikir liberal ini. Sekalipun sikap permusuhan terhadap sesuatu yang beratribut liberal tidak lagi diekspresikan oleh pemerintah yang berkuasa, dalam masyarakat sering kali terlihat adopsi liberalisme yang bersifat parsial. Lebih tepatnya: cari enaknya saja.

Liberalisme sering diartikan sebagai kesempatan untuk bertingkah *semau gua*. Penyimpangannya sangat mudah ditebak. Menjadi liberal berarti menjadi anarkhi. Seorang liberal sadar betul bahwa *liberty-nya* terbatasi oleh *liberty* orang lain. Oleh karena itu liberalisme justru harus dijaga dengan membatasi

liberty itu sendiri dengan menegakkan *rule of law*. Sejalan dengan hal ini, penegakan hak-hak sipil mensyaratkan tegaknya *rule of law*. Persyaratan ini nampaknya masih sulit dipenuhi oleh masyarakat kita. Ketentuan-ketentuan formal banyak yang bisa dinegosiasikan melalui pendekatan informal. Sementara mobilisasi cara berfikir liberal—betapapun parsial—mampu menunjang upaya mendongkel otoritarianisme, sikap setengah hati dalam meliberalkan diri justru membuka peluang bagi hadirnya petaka baru. Liberalisasi setengah hati hanya akan menambah keberanian untuk bersengketa namun tidak pernah membekali kemampuan sistemik untuk penyelesaian sengketa. Kemampuan penyelesaian sengketa di kalangan sendiri adalah juga indikator kemandirian lokal.

Kedua, secara sosiologis kita faham bahwa pengembangan kemandirian lokal mensyaratkan mendayagunaan institusi-institusi yang telah hidup dan berakar dalam kehidupan komunitas setempat. Institusi- institusi ini kebanyakan tumbuh dan berakar pada komunalitas masyarakat setempat. Nah, kalau cara berfikir ini diteruskan kita akan bertemu dengan kenyataan bahwa kaum liberal (di Barat, yang belakangan ini semakin direlakan menjadi rujukan) tidak begitu menggubris komunalitas. Yang berhak mengklaim hak-hak sipil adalah individu-individu. Pendekatan liberal berporos pada gagasan *possessive individualism*. Sementara itu untuk membendung penggunaan kekuasaan negara secara otoriter kita perlu bersandar pada kolektifitas. Dalam hal ini kita melihat adanya suatu kealpaan kacamata liberal, yakni pelembagaan demokrasi komunal (Black, 1997).

Kehidupan budaya kita menyimpan keanekaragaman sosok demokrasi komunal di berbagai penjuru tanah air, sebagian masih hidup dan sebagian lagi sudah ditinggalkan. Ini merupakan peluang untuk melakukan inovasi eksperimental dalam membudayakan tegaknya hak-hak sipil dalam komunalitas masyarakat sebagai basis pengembangan kemandirian lokal. Optimisme untuk itu kiranya harus ditambat karena rupanya tapak-tapak otoritarianisme di masa lalu telah cukup jauh menggoyang fondasi komunalitas masyarakat setempat. Sebagian lagi, yang masih hidup, kini dalam keadaan tercabik-cabik oleh proses penyeragaman yang dilakukan pemerintah melalui Undang-undang Pemerintahan Desa (UU No 5/79). Oleh karena itu, tidaklah mengherankan kalau dalam banyak kasus, hegemoni negara tidak mudah dicabut, bahkan oleh negara itu sendiri.

Ketiga, pengembangan kemandirian lokal melibatkan transformasi hubungan organ politik di pusat dengan organ-organ di daerah. Dari segi disain, siapa *sih* yang lebih berhak menjadi perancang isi dan bentuk kemandirian lokal ini? Taruhlah kasus pembuatan dan penjabaran Undang- undang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999). Kalau mau konsisten, yang paling berhak mendisain isi dan bentuk kemandirian lokal adalah masyarakat lokal bersama dengan pemerintahan setempat. Yang kita saksikan adalah sebaliknya, pemerintah-pemerintah daerah bertanya-tanya kenapa peraturan pelaksanaan UU tersebut *kok* tidak kunjung datang. Menteri Negara Otonomi Daerah Ryaas Rasyid dalam beberapa kali penampakannya di televisi mengatakan bahwa paradigma otonomi daerah kini berubah

secara mendasar, dalam arti otonomi itu adalah milik daerah bukan pemberian pemerintah pusat. Ternyata, lembaga yang dipimpinnya dengan asyiknya menggagahi hak mendisain penyelenggaraan otonomi daerah dalam bentuk penyusunan peraturan-peraturan pelaksanaan UU 22/1999.

Keempat, pengekspresian kemandirian lokal dari segi keuangan akan tetap melibatkan ketegangan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah-pemerintah daerah. Di samping persoalan ketimpangan antar daerah yang sudah sering dibicarakan orang, kita tidak boleh lupa bahwa pemerintah pusat memiliki tanggung jawab moneter yang sangat berat untuk menjamin kelancaran pembayaran hutang luar negeri. Kalaupun dalam undang-undang sudah ditentukan bahwa daerah-daerah (terutama yang kaya) akan menerima porsi yang relatif besar dari kekayaan sumber alamnya, pemerintah pusat harus putar otak secara kencang-kencang untuk bisa menjamin bahwa negara memiliki cukup banyak devisa untuk menjamin pembayaran hutang luar negeri.

KEMANDIRIAN LOKAL SEBAGAI GERAKAN POLITIK

Adalah suatu kejanggalan kalau kemandirian lokal in kita fahami semata- mata sebagai kreasi aktor-aktor eksternal dari lokalitas yang bersangkutan. Kemandirian lokal, idealnya, adalah ekspresi dari dinamika politik-ekonomi dan budaya lokal. Namun, adalah suatu keprihatinan kalau kemandirian lokal yang ditunggu-tunggu ternyata tidak kunjung muncul ke permukaan. Situasi dilematis semacam ini tentu telah sangat dihayati oleh para perancang kebijakan di Kementerian Otonomi

Daerah. Menteri Ryaas Rasyid tentu memiliki alasan yang masuk akal kenapa lembaganya mengambil posisi dominan dalam menjabarkan UU 22/1999.

Untuk berkelit dari dilema-dilema tersebut di atas ada baiknya kita menempatkan persoalan kemandirian lokal ini sebagai suatu gerakan politik. Dengan menempatkannya secara demikian maka keterlibatan para aktor, khususnya aktor-aktor eksternal, bisa dikonseptualisasikan sebagai partisipan atau kontributor, bukan sebagai disainer atau perekayasa kemandirian. Kontribusi ini bisa diberikan dalam bentuk dukungan sumberdaya, informasi, saran, stimulan, fasilitas jaringan (*network)* dan sebagainya. Yang jelas, dari perspektif gerakan ini kita bisa mendudukkan peranan aktor-aktor internal sebagai penentu gerakan kualitas gerakan secara lebih proporsional. Sungguhpun demikian jangkauan tetap bisa meluas, mencakup seluruh penjuru negeri ini, karena denyut gerakan- gerakan pada lingkup lokal ini bisa terangkai dalam interaksi kewacanaan (*discursive*) yang terfasilitasi oleh media massa.

Kita tahu bahwa kesuksesan suatu gerakan tidak hanya ditentukan oleh strategi dan kemampuan memobilisasi sumberdaya, melainkan juga oleh struktur kesempatan politik (Kriesi, 1995; Morris& Mueller (eds.), 1992). Kajian tentang gerakan sosial-politik belakangan ini semakin terarah perhatiannya dan berusaha untuk mengungkap tiga katerogi persoalan: (1) struktur kesempatan dan hambatan yang dihadapi, (2) bentuk-bentuk organisasi (formal-maupun informal) yang tersedia untuk mengerahkan kekuatan, (3) pembingkaian *(framing*), yakni proses penafsiran, penyebutan dan konstruksi

sosial secara kolektif yang berperan menjembatani peluang dan aksi (McAdam, McCarthy, and Zald: 1996). Ketiga aspek ini akan dicermati secara singkat dalam kaitannya dengan pengembangan kemandirian lokal.

Struktur Kesempatan dan Hambatan

Secara teoritis, struktur kesempatan politik ini meliputi struktur formal dan informal. Dari segi formal, kiranya tidak bisa disangkal bahwa pada saat ini tersedia kesempatan yang sangat luas. Dalam kondisi krisis, dorongan untuk melangsungkan perubahan terlihat sangat kuat, karena perubahan itu diyakini sebagai persyaratan untuk keluar dari krisis. Perubahan-perubahan yang terjadi kebanyakan mengarah para perlawanan terhadap negara, dalam bentuk pelecehan otoritas negara, inovasi tradisi politik baru yang tadinya tidak direlakan oleh penguasa dan sebagainya (Grindle, 1996). Krisis legitimasi yang dialami oleh pemerintah menjadikan resistensi pemerintah terhadap perubahan sangat minim. Sebagai contoh, langkah presiden Suharto untuk coba-coba tidak mematuhi kesepakatan reformasi ekonomi yang diramu IMF di penghujung akhir kekuasaannya ternyata justru memperparah keadaan, dan berbuntut semakin runyamnya nilai tukar rupiah saat itu.

Kalau yang kita cermati adalah struktur peluang informal, maka peluangnya terlihat sedikit berbeda. Struktur informal yang dimaksudkan disini adalah keterpolaan prosedur dan strategi-strategi tak terkatakan yang diterapkan oleh penguasa dalam menghadapi perlawanan terhadap otoritasnya, baik yang bersifat eksklusif (represi, konfrontasi, polarisasi) maupun yang

integratif (pemfasilitasan, kerjasama, assimilasi). Termasuk di dalam struktur informal ini adalah cara pandang dan logika-logika yang dianut secara khusus di kalangan organ pemerintahan dalam menghadapi gerakan politik (Kriesi, op.cit).

Struktur informal yang tidak kondusif bagi berkembangnya kemandirian lokal adalah ambivalensi aparatur negara. Ketika mereka diperankan dalam posisinya sebagai petugas negara, mereka mengeksploitasi cara berfikir birokratis, yakni menempatkan diri sebagai aparat negara. "Saya *kan* hanya aparat". Akan tetapi, manakala mereka diperankan dalam fungsi sosial kemasyarakatan, yang mengedepan adalah pengedepanan superioritasnya. Pengejawantahan yang paling klasik adalah sebagai pembina. Melalui klaim pembinaan inilah hegemoni negara atas kehidupan masyarakat dipelihara. Implikasi dari ambivalensi tersebut di atas adalah adanya kecenderungan pejabat untuk meminta tambahan wewenang dan sejuah mungkin berkelit dari tanggung jawab. Dengan resiko besar melakukan simplifikasi yang berlebihan, kita bisa memberanikan diri untuk mengatakan bahwa gerakan kemandirian lokal akan dihadapi dengan sikap berkelit ketika pejabat yang terkait dipojokkan dengan ketentuan formal, dan ditangkis dengan peran pembinaan kalau didesakkan melalui jalur informal.

Pengerahan Kekuatan

Kinerja suatu gerakan ditentukan oleh proses pengerahan kekuatan dan sumberdaya melalui berbagai medium, baik itu yang bersifat organisasatoris maupun terakit melalui jaringan. Kalau dalam pembahasan di atas dikatakan bahwa organisasi

yang mewadahi pengerahan gerakan kemandirian lokal tidaklah cukup hanya organisasi pemerintahan, perlu ditegaskan juga bahwa secara normatif organisasi pemerintahan memiliki tanggung jawab untuk memandirikan rakyatnya. Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, perlu mempelajari potensi sosial politik yang memungkinkan terjadi hubungan sinergis antara pemerintah dengan rakyatnya. Hubungan sinergis ini adalah ungkapan lain dari hubungan yang *non zero sum*. Lebih dari itu, kunci dari pengembangan kemandirian lokal adalah pelembagaan interaksi sinergis antar aktor-aktor yang memiliki kepentingan dalam dan kompetensi dalam hal itu.

Potensi penggalangan sinergi di suatu kawasan tidaklah sama dengan yang berada di kawasan lain. Salah satu potensinya adalah mendorong proses reorientasi organisasi-organisasi yang selama ini menjadi wahana korporasi negara. Sekiranya proses reorientasi, baik melalui picu internal maupun eksternal, sulit dilakukan, maka pembubaran organisasi- organisasi tersebut sudah boleh dikatakan sebagai langkah maju. Penghapusan medium korporasi negara akan memberi ruang gerak lebih besar bagi berkembangnya organisasi-organisasi yang tumbuh untuk kepentingan rakyat setempat. Hanya saja, pengawasan—melalui pelembagaan akuntabilitas pengurus—organisasi tersebut merupakan hal yang sangat vital mengingat rawannya potensi eksploitasi keuntungan individu melalui kepengurusan dalam organisasi.

Lahan yang sangat subur untuk pengerahan sumberdaya politik lokal adalah etno-nasionalisme. Di jaman keterbukaan politik ini kiranya tidak ada gunanya lagi menutup-nutupi

kenyataan bahwa etno- nasionalisme merupakan medium yang cukup ampuh untuk menggalang solidaritas. Kebangkitan etno-nasionalisme di berbagai belahan bumi dengan mudah diketahui dari pojok dunia lain yang sudah mengglobal ini. Secara historis diketahui bahwa nasionalisme ini akan menggelora manakala warga bangsa tersebut memiliki musuh bersama (Andrian dan Apter, 1995). Daya tarik untuk memisahkan diri dari ikatan negara kesatuan kalau kekecewaan terhadap salah urus negeri ini berhasil di dramatisir menjadi permusuhan terhadap pemerintah pusat.

Framing

Wacana otonomi daerah seringkali terjatuh dalam pembingkaian administratif. Pengembangan otonomi daerah tidak jarang difahami sekedar sebagai pelimpahan urusan pemerintahan dari tangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dalam *frame* yang demikian ini peluang untuk mengulangi kesalahan yang dilakukan Orde Baru sangatlah besar. Atas dasar ini maka dalam tulisan ini diusulkan untuk menggunakan *frame* politik, dengan memperlakukannya sebagai suatu gerakan politik. Penegakan hak-hak sipil dalam hal ini juga memiliki peran pembingkaian. Berbeda dengan mobilisasi etno-nasionalisme yang memiliki potensi menggiring gerakan politik tersebut ke arah pemisahan diri, penegakan hak-hak sipil justru mengarah ke jurusan yang sebaliknya. Hanya saja, untuk itu ada syaratnya, yakni negara memiliki dan mendayagunakan kapasitasnya untuk merespon secara proporsional.

Framing melibatkan pertarungan wacana. Untuk itu

diperlukan kecerdikan dalam mengarahkan wacana yang sejalan dengan pengembangan kemandirian lokal ini, dan kalau perlu, juga menghadirkan wacana tandingan *(counter discourse)* yang mengarahkan pada delegitimasi sentralisme dan otoritarianisme. Perlu dicatat bahwa pertarungan wacana ini bukanlah proses pemaksaan kehendak, melainkan proses pengasahan wawasan yang tidak mengharuskan sampai pada kesimpulan si anu salah san si anu benar. Kesimpangsiuran wacana tidak perlu disesali karena dalam masing-masing wacana ada argumentasi yang dikandungnya, yang bisa jadi semuanya memiliki kandungan kebenaran.

PENUTUP

Pengembangan kemandirian dalam jangka panjang akan memiliki konstribusi dalam pengembangan demokrasi. Ironisnya, pengembangannya juga mensyaratkan dipayungi oleh suatu derajat demokrasi. Dengan kata lain pengembangan kemandirian lokal harus dilakukan secara simultan dalam proses demokratisasi pada tingkat lokal. Setelah kita mengaca dari pengalaman masa lalu, pengembangan kemandirian lokal ini bisa difahami sebagai penyediaan infrastruktur politik untuk meniti kemajuan bersama. Penegakan hak-hak sipil merupakan pilar penting untuk merakit sinergi hubungan pemerintah dengan rakyat. Dalam pola interaksi semacam inilah penegakan hak-hak sipil mendapatkan kegunaan yang semestinya. Pengembangan hak-hak sipil ini tidak dilakukan semata-mata demi hak melainkan untuk memicu respon positif dari pemerintah.

***

DAFTAR PUSTAKA

Andrian, Charles F. dan David E. Apter (1995), *Political Protest and Social Change: Analysing Politics,* London: MacMillan.

Beetham, David (1995), "Introduction: Human Rights in the Study of Politics", *Political Studies,* Vol. 43, Special Isu.

Black, Anthony (1997), "Communal Democracy and its History", *Political Studies,* vol. 45, no. 1, March.

Brownlie, Ian (ed.) (1993), *Dokumen-dokumen Pokok mengenai Hak-hak Asasi Manusia,* edisi kedua, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.

Goodwin, Barbara (1982), *Using Political Ideas,* Second Edition, Chicehester: John Wiley & Son,.

Grindle, Merilee S. (1996), *Challenging the State: Crisis and Innovation in latin America and Africa,* Cambridge: Cambridge University Press.

Jenkins, J. Craig dan Bert Klandermans (eds.) (1995)77ie *Politics of Social protest: Comparative Perspective on States and Social Movements,* London; UCL Press, London.

Kriesi, Hanspeter (1995), "The Political Oppportunity Strukture of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilisation", dalam Jenkins, J. Craig dan Bert Klandermans (eds.), *The Politics of Social protest: Comparative Perspective on States and Social Movements,* London: UCL Press.

Li, Linda Chelan (1997), "Toward a Non-zero-sum Interaktive

Framework of Spatial Politics: The Case of Centre-Province in Contemporary China", *Political Studies,* Vol. 45, no. 1 March.

MacIntyre, Andrew, "Corporatism, Control and Political Change in 'New Order' Indonesia, dalam May, R.J. dan William J. O'Malley (eds.), *Observing Change in Asia: Essay in Honour of J.A.C. Mackie.*

May, R.J. dan William J. O'Malley (eds.), *Observing Change in Asia: Essay in Honour of J.A.C. Mackie.*

McAdam, Doug, John D. McCarthy dan Mayer N. Zald (eds.) (1996) *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framing,* Cambridge: Cambridge University Press.

McAdam, Doug, John D. McCarthy dan Mayer N. Zald (1996),

"Introduction: Opportunities, Mobilizing Structure, and Framing Process—Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements", dalam McAdam, Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framing,* Cambridge: Cambridge University Press.

Mendus, Susan (1995), "Human Right in Political Theory", *Political Studies,* Vol. 43, Special Isu.

Migdal, Joel S, Atul Kohli dan Vivienne Shue (eds.) (1994), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World,* Cambridge: Cambridge University Press.

Migdal, Joel S. (1987), "Strong States, Weak States: Power and Accomodation", dalam Weiner, Myron dan Samuel P. Huntington, *Understanding Political Development,* Illinois: Waveland Press, Inc., prospect Height.

Morris, Aldon D. & Carol McClurg Mueller (eds.) (1992) *Frontier in Social Movement Theory,* New Haven: Yale University Press.

Nordlinger, Eric A. (1981), *On the Autonomy of the Democratic State,* Cambridge Massachussete: Harvard University Press.

Pratikno (1998), "Keretakan Otoritarianisme Orde Baru dan Prospek Demokrasi", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,* vol. 2, no. 2, November.

Ross, Allan (1995), "State Soverignty and Humann rights: Toward a Global Constitutional Project", *Political Studies,* Vol. 43, special isu.

Weiner, Myron dan Samuel P. Huntington (1987), *Understanding Political Development,* Waveland Press, Inc., prospect Height, Illinois.

11
Intervensi Kebijakan Pasca (Dis)Integrasi: Sebuah Pendekatan Resolusi Konflik

Gabriel Lele

Gaung reformasi yang telah berlangsung selama hampir setengah dekade terakhir ini menyisakan gema yang panjang. Banyak tuntutan dilontarkan, lengkap dengan *rasionale* masing-masing sehingga batas antara konsiderans obyektif dengan retorika semakin sulit ditarik untuk tidak mengatakan hilang sama sekali. Di dalamnya terbungkus sejumlah kepentingan, yang jika diusut lebih lanjut akan sampai pada nuansa-nuansa parokial sempit. Salah satu wujud parokialisme tersebut adalah merebaknya gejolak-gejolak kedaerahan yang mengarah pada upaya pemisahan diri. Otonomi daerah yang sebelumnya disambut secara euforik sebagaimana terinstitusionalisasi dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 dianggap sudah tidak memadai lagi. Isu kebijakan sudah membengkak menjadi gerakan seksesionisme. Apakah ini pertanda awal bagi kematian negara- bangsa? Atau sekedar simptom yang merefleksikan ketidakpuasan daerah atas manajemen politik bangsa yang semakin semrawut dengan doktrin *Ultra Vires* sebagai landasannya? Atau mungkin pula

sebuah sinyal bahwa integrasi nasional merupakan proyek yang belum selesai?

Tulisan singkat ini mencoba menguak tabir persoalan di atas. Sudah banyak ulasan yang dibuat tentang masalah-masalah tersebut, tetapi yang kita saksikan adalah semakin panjangnya deretan persoalan dalam nuansa yang kurang lebih sama. Karenanya, haruskah negara, dan karenanya birokrasi politik, dipertahankan kalau institusi tersebut terus terbenam dalam persoalan yang sama tanpa titik terang yang cukup menjanjikan solusi?

Pandangan yang lebih moderat melihat bahwa sudah saatnya birokrasi sebagai ujung tombak negara diberdayakan agar lembaga tersebut dapat mengemban tugas dan fungsi yang dipercayakan kepadanya. Kendati birokrasi sering menjadi *a part of problem,* lembaga tersebut juga menjadi *a part of solution* (Thayer, 1981; Jackson, 1989; Dugger, 1989). Birokrasi, karenanya, adalah *a necessary evil* yang eksistensinya harus tetap dipertahankan dan didayagunakan (Caiden, 1992: 137). Beberapa upaya untuk mengeliminasi peran dan posisinya serta resistensi yang dikedepankan masyarakat sipil terhadapnya malah semakin menempatkan birokrasi pada episentrum kekuasaan dengan jangkauan pengaruh yang juga semakin eksesif (Turner & Hulme, 1997: 86 87). Dengan sejumlah keunggulan yang dimilikinya seperti penguasaan informasi dan anggaran, adanya rutinitas yang menjamin keteraturan, termasuk sifatnya yang rigid dan tertutup (Thynne, 1983), birokrasi menjadi institusi otonom yang tidak tergantung pada lingkungannya, bahkan mampu menciptakan lingkungan yang menggantungkan diri kepadanya

(Caiden, 1982:90). Pilihan yang lebih fisibel, oleh karenanya, adalah bagaimana memberdayakan lembaga tersebut dan menundukkannya di bawah misi dan visi publik (Grindle, 1997).

Sentralitas peran dan posisi birokrasi itu, termasuk di Indonesia, sebenarnya sedikit kontras dengan beberapa kecenderungan lain yang terjadi di beberapa belahan dunia. Pada kelompok negara terakhir ini, birokrasi mengalami krisis legitimasi serius. Krisis dimaksud dapat berasal dari dalam maupun luar negeri, suatu lingkungan yang berfungsi sebagai *room of manouvre* nya. Dalam konteks itu, kemampuan melakukan penawaran serta adaptasi secara terus menerus merupakan kunci penentu eksistensinya.

Secara internal, birokrasi sebagai perangkat administratif negara mendapatkan tantangan dari para *stakeholders nya*. Loyalitas tunggal yang pada awalnya dimonopoli oleh negara kini mulai bergerak menjauh menuju kantong kantong komunitas virtual (Rheingold, 1993) serta solidaritas solidaritas parokial lainnya. Gejala tersebut dengan sangat tepat dilukiskan Michael T. Klare (1993) dalam sebuah risalahnya. Dia memotret gerakan lapisan *grass root* yang semakin otonom dan bebas, mampu mem *by pass* kedaulatan negara, mencari alternatif alternatif terbaik untuk memuaskan kepentingannya, termasuk kecenderungan gerakan gerakan etno nasionalis yang bikin pusing itu. Dalam konteks itu, semakin transparan bahwa *nation state* merupakan konsep usang warisan Westphalian yang semakin kehilangan relevansi dan daya tariknya. Jika ingin tetap bertahan, negara bangsa harus mampu mewujudkan diri sebagai *bargaining state* yang lebih kontekstual, responsif, akuntabel dan karakter-

karakter semacamnya (Johnson, 1996:10; Ra'anan, 1990).

Sementara itu, secara eksternal, negara harus berhadapan dengan realitas internasional yang semakin kompetitif. Globalisasi, transnasionalisasi, liberalisasi perdagangan, dan ideologi ideologi semacamnya menghendaki minimalisasi peran negara, atau minimal reposisi posisi institusi. Globalisme bahkan merekomendasikan eliminasi negara bangsa yang dalam kenyataannya telah menciptakan sejumlah hambatan transaksi lintas batas serta terbentuknya identitas bersama pada tingkat global. Kecenderungan itu telah berlangsung di Eropa, kawasan tempat konsep negara-bangsa pertama kali ditemukan. Tahun 1992, sebagai tahun yang dipilih Jacques Defors bagi penyelesaian program *Single European Act* yang sangat ambisius itu merupakan awal bagi penghapusan batas batas teritorial negara negara Eropa, awal bagi perpindahan barang, jasa, dan kapital secara leluasa, serta awal bagi munculnya sebuah kewarganegaraan baru, warga negara Eropa. Kecenderungan terakhir ini, oleh sebagian pengamat, masih dilihat sebagai perkecualian daripada fenomena yang berlaku umum (Sugiono, 1998).

Dua persoalan di atas mencoba memperlihatkan bagaimana nasionalisme harus berhadapan dengan gejala sub nasionalisme dan supra (super) nasionalisme- (Smith, 1995). Dua perkembangan itu sekaligus mempresentasikan tantangan yang harus dihadapi birokrasi, yaitu bagaimana mempertahankan *nation state* dengan menggunakan perangkat perangkat administrasi, regulasi dan kebijakan yang dimilikinya di tengah derasnya tarikan ke arah loyalitas yang semakin besar di satu

sisi dan juga menyempit di sisi lain. Luasnya spektrum persoalan tersebut mendorong penulis untuk hanya memfokuskan pada tema pertama, yaitu bagaimana intervensi kebijakan dilakukan untuk menyikapi gejala gejala separatisme secara lebih beradab dan demokratis. Dengan kata lain, bagaimana sivilisasi dan demokratisasi proses dan *outcomes* kebijakan disusupkan untuk menegakkan integrasi nasional yang dicita-citakan bersama sebelumnya.

Tema ini sangat relevan untuk kondisi Indonesia saat ini. Tuntutan separatis yang sempat dan masih merebak di Aceh, Sulawesi, Riau, Ambon, dan Irian Jaya merupakan tantangan pelik yang harus dihadapi para pengambil kebijakan di republik ini. Adopsi pendekatan keamanan terbukti gagal menyelesaikan persoalan, atau sebaliknya, malah semakin melanggengkan persoalan persoalan tersebut. Cara pandang elit yang keliru telah menyebabkan preskripsi kebijakan yang juga keliru. *Error* tipe III nampaknya telah menjadi bagian integral dari prosesi kebijakan di tanah air. Karenanya, tulisan ini juga akan berupaya mengidentifikasi sejumlah faktor yang dianggap sebagai penyebab munculnya tuntutan tuntutan kedaerahan, walaupun pada taraf yang masih sangat proposisif. Dengan sendirinya, jalan keluar yang dirumuskan juga merupakan elaborasi sejumlah kerangka berpikir yang telah dikembangkan selama ini. Fokusnya adalah reformulasi hubungan pusat daerah serta bagaimana, membangkitkan partisipasi dan komitmen seluruh warga negara dalam manajemen kehidupan kolektivitas negara bangsa.

Untuk menggagas tema tersebut, tulisan ini akan diawali

dengan 3 asumsi sebagai landasannya. *Pertama,* negara dan birokrasi merupakan tuntutan dunia modem yang harus tetap dipertahankan. *Kedua,* munculnya gerakan gerakan pemisahan diri lebih disebabkan oleh kesalahan manajemen kehidupan berbangsa yang dijalankan suatu pemerintahan. Dan *ketiga,* intervensi kebijakan merupakan jalan keluar satu-satunya untuk menyikapi kondisi tersebut, dengan mengedepankan nilai nilai keadilan, kekebasan, profesionalisme, responsivitas, dan akuntabilitas.

PENDEKATAN RESOLUSI KONFLIK DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Birokrasi dibentuk sebagai wujud kompromi tertinggi yang mungkin diberikan suatu masyarakat dengan mendelegasikan sebagian wewenang, otoritas dan sumberdayanya kepada sekelompok profesional tertentu. Logika yang mendasarinya adalah logika Principal Agent, suatu pola interaksi kontraktual ketika para Principal (masyarakat) yang memiliki sumberdaya dan otoritas mempercayakan pemenuhan kebutuhannya kepada Agent (birokrasi) tertentu (Lane, 1995). Dengan sendirinya, birokrasi merupakan sarana masyarakat untuk memperjuangkan berbagai kepentingannya yang sangat variatif, bergerak dari waktu ke waktu, kontekstual, dan semakin kompleks (Haris, 1989).

Pada tempat lain, birokrasi juga dapat dipahami sebagai kreasi impersonal dan simbol reifikatif yang (mampu) mengagregasikan berbagai kepentingan dalam konteks tertentu serta menjadi media simplifikasi konflik (Fox & Miller, 1995).

Konstantasi ini bergerak lebih jauh dengan menjadikan birokrasi sebagai integrator yang akan mengakomodasi berbagai aspirasi dan memperjuangkannya dalam proses politik. Output- nya, yakni kebijakan publik, dengan sendirinya harus merefleksikan konfigurasi kepentingan itu. Sebaliknya, krisis legitimasi akan tercipta manakala kebijakan-kebijakan yang dibuat tidak mampu mengakomodasi kepentingan semua kliennya.

Pemahaman sebagaimana diungkapkan di atas sekaligus memberi tempat bagi masuknya studi konflik dalam wacana administrasi publik. Sebagai *sebuah field of study* [31], pendekatan ini relatif baru dan lahir sebagai wujud kepedulian terhadap merebaknya fenomena non-kooperasi, konfrontasi, konflik kepentingan yang dapat berujung pada konflik bersenjata, serta bagaimana upaya untuk mencari solusi atasnya (Brown, 1993). Para penganutnya yakin bahwa sekompleks apapun suatu persoalan, pasti ada jalan keluarnya. Tantangan kontemporer, karenanya, adalah bagaimana mengkonversi kondisi di atas menjadi basis kolaborasi dan *joint problem-solving* yang akan mempromosikan keadilan sosial, pemenuhan kebutuhan manusia, serta membangun hubungan sosial yang damai dan

31 Perlu ditegaskan di sini bahwa sebenarnya status studi konflik dalam disiplin administrasi publik masih belum begitu diterima. Alasan utama di balik penolakan tersebut adalah bahwa tema-tema yang diangkatnya seperti bagaimana menegakkan kemampuan adaptasi sistem, kerjasama, keterbukaan, akuntabilitas, dan public approval merupakan tema-tema yang telah lama menjadi fokus analisis kebijakan dan studi organisasi, walaupun dengan penekanan yang agak berbeda. Studi administrasi publik sendiri telah lama mengadopsi pendekatan-pendekatan human relations, pengembangan organisasi, pembuatan keputusan, teori sistem dan beberapa bidang kajian lainnya yang oleh studi konflik juga menjadi obyek kajiannya (Brown, 1993: 161).

produktif pada berbagai lapisan dalam sebuah kolektivitas (Burton, 1990).

Ada 3 asumsi penting yang melatarbelakangi munculnya analisis konflik dalam studi administasi publik. *Pertama,* konflik hanya bisa dikurangi, tetapi tidak bisa dihilangkan. Hal itu bertolak dari proposisi bahwa konflik merupakan realitas normal dalam kehidupan bersama, dan kondisi damai hanya merupakan masa sela di antara dua atau lebih konflik .[32] *Kedua,* penekanan pada efisiensi, efektivitas, dan partisipasi tidak bisa dengan serta merta mengurangi atau menghilangkan konflik. *Ketiga* adalah sangat baik untuk membatasi konflik karena keuntungannya lebih besar (Horowitz, 1990). Asumsi terakhir ini didukung oleh kenyataan bahwa kondisi interaksi yang damai akan dapat menghemat sumberdaya, energi, dan waktu yang dapat digunakan untuk prioritas-prioritas lain, baik dalam kerangka *nation-building* maupun *state-building*. Hanya saja, dalam kenyataannya sering terjadi salah penafsiran bahwa hal itu identik dengan adopsi mekanisme-mekanisme represif. Misinterpretasi semacam inilah yang justru menyebabkan semakin tingginya biaya resolusi konflik ketika batas toleransi lama mulai dipertanyakan dan konsensus baru harus dibangun di atas landasan yang lebih partisipatoris dan emansipatoris (Thompson & Weisbrode, 1997:4). Mekanisme semacam ini, dalam konteks administrasi publik, dapat diwujudkan dengan mendesain suatu kebijakan yang mampu mengakomodasi berbagai kepentingan dan memperjuangkannya dalam mesin

32 Proposisi di atas harus disikapi secara hati dan sudut pandang yang digunakan untuk mengkritisinya haruslah sudut pandang historis bukan sudut pandang moral.

pembuatan keputusan. Pertanyaannya adalah bagaimana mendesain kebijakan semacam itu?

Pertanyaan di atas sudah menjadi obyek kajian studi kebijakan sejak lama. Mengikuti uraian Grindle dan Thomas (1991: 2), kebijakan dapat dipotret dari berbagai sudut pandang. Suatu kebijakan dapat dianalisis dari pendekatan kelas, pendekatan pluralis, pendekatan *public choice* maupun dari pendekatan *state centric*. Pendekatan-pendekatan tersebut mencoba menghadirkan kerangka berpikir yang luas sekaligus mempertajam wacana kebijakan publik. Kebijakan publik bukan lagi sesuatu yang harus diterima apa adanya, tetapi terbuka bagi proses analisis kritis secara dinamis. Analisis semacam itu diperlukan untuk dapat menangkap esensi terdalam yang diperjuangkan di dalam suatu kebijakan. Dengan demikian, suatu kebijakan tidak akan dipandang baik secara *taken for granted*.

Berpijak pada uraian kedua analis di atas, ada 2 kesimpulan penting yang bisa ditarik untuk konteks administrasi (kebijakan) publik negara sedang berkembang (NSB) pada umumnya, dan Indonesia kontemporer khususnya. *Pertama,* kebijakan publik nampaknya masih menjadi domain negara yang imun terhadap kritik dan input dari luar. Kebijakan sering dirumuskan secara tertutup dan masih didominasi oleh kepentingan para elitnya. *Kedua,* selaras dengan poin di atas, birokrasi lebih merupakan alat kekuasaan sekelompok elit tertentu untuk memperjuangkan kepentingannya. Kelas penguasa menggunakan birokrasi untuk merumuskan kebijakan yang menguntungkan kelompoknya. Dari situ muncul kolaborasi segitiga antara birokrasi, militer

serta pemihak modal atau teknokrat sipil (Mas'oed, 1997:82). Karenanya, kebijakan apapun yang diformulasikan dan diimplementasikan pada hakekatnya lebih merefleksikan konfigurasi kepentingan aktor aktor tersebut, sedangkan kepentingan masyarakat banyak diletakkan di pinggiran proses politik. Dengan kata lain, kebijakan publik merupakan sarana negara untuk memasukkan kepentingannya ke dalam masyarakat daripada untuk memasukkan kepentingan publik ke dalam proses manajemen negara.

Sinyalemen di atas bukanlah monopoli birokrasi Indonesia dan NSB pada umumnya, tetapi menjadi fenomena yang nyaris universal. Birokrasi menjadi lembaga yang tidak netral. Dari paradigma *power politics,* lembaga tersebut menjadi arena perebutan kekuasaan, pengaruh dan sumberdaya publik. Tegasnya, birokrasi bukanlah solusi, tetapi bagian dari masalah. Atau sebagaimana dinyatakan oleh seorang analis berikut ini:

> *At the personal and sometimes petty level, one may get the feeling that the woods are full of enemies. The struggle to hold on your job, the campaign to win a promotion, and the hunger for a little personal glory are but a few commonplace occurances in the realpolitikofthe civil servant at whatever level. Beyond that, regrettably, real politic seems to be the name of the administrative games everywhere, in both public and private enterprise* (Williams, 1980:168).

Jika birokrasi menjadi bagian dari masalah yang harus diselesaikan, maka nampaknya iklim konfliktual dalam kolektivitas negara akan semakin parah. Masalahnya tidak lagi hanya bersifat horisontal antara masyarakat, tetapi juga bersifat vertikal antara masyarakat dengan birokrasi, dan di dalam

tubuh birokrasi itu sendiri. Dengan demikian, konflik menjadi fenomena yang hams diterima sekaligus tak terhindarkan. Yang perlu diupayakan adalah bagaimana upaya manajemen konflik yang optimal, sehingga paradigma *power politics* yang bersifat *zero sum* dapat diubah menjadi pendekatan *positive sum* yang mengutamakan *win win solution.* Dengan kata lain, bagaimana menangani konflik dalam iklim yang kolaboratif, bukan kompulsif atau represif, merupakan pekerjaan rumah bagi administrasi publik kontemporer. Pendekatan dimaksud sangat penting mengingat kesalahan manajemen konflik bisa membawa dampak eskalasi yang kian merugikan. Jika konflik dipahami sebagai satu kontinum dengan kerjasama, kompetisi, ketegangan, dan pada titik yang paling ekstrim akan bermuara pada munculnya krisis (Warfield, 1993:180), maka yang harus diupayakan adalah agar konflik tidak mencapai titik ekstrim tersebut.

Dalam situasi yang terakhir ini, diperlukan mekanisme atau pendekatan yang agak berbeda. Taruhannya juga semakin besar sehingga sumberdaya yang harus dikerahkan pun semakin banyak. Taruhan dimaksud bersifat makropolitik, yang antara lain meliputi legitimasi rezim, keselamatan institusi pemerintah, kepentingan nasional, serta availabilitas sumberdaya publik untuk membangun koalisi strategis (Grindle & Thomas, 1991:105). Lebih khusus lagi jika kepentingan yang menjadi keprihatinan suatu kelompok berkaitan dengan interpretasi kepentingan bagian terbesar suatu komunitas. Kondisi ini akan menimbulkan kompleksitas serta dapat menciptakan pola hubungan konfliktual yang semakin tak terkendali (Mills, 1990: x).

Dalam setiap upaya penyelesaian konflik, satu hal yang perlu mendapatkan perhatian khusus adalah bagaimana membangun *mutual trust*. Adanya iklim saling percaya akan dapat mengubah cara pandang masing masing pihak yang terlibat dalam konflik. Dalam iklim seperti ini tidak diperlukan lagi hadirnya pihak ketiga sebagai mediator atau *fixer* (Sabatier, 1993). Keputusan dan solusi dapat dibuat secara kooperatif. Tipikal model pembuatan keputusan dan resolusi konflik semacam ini adalah (1) pihak pihak yang bertikai dapat melakukan pembicaraan secara langsung, dari hati ke hati; dan (2) keputusan dibuat secara konsensual dan dapat diterima oleh mayoritas atau semua pihak di dalamnya (Kelman, 1992).

Yang menjadi masalah justru adalah cara pandang elit yang dominan menggunakan kacamata *zero sum*. Elit selalu mengkaitkan konflik dengan taruhan kekuasaan atau jabatannya. Karenanya, mereka susah menerima perbedaan, apalagi untuk mentoleransi konflik, apapun rasionalisasinya. Cara pandang semacam inilah yang cenderung melanggengkan konflik, atau minimal selalu menghambat setiap upaya penyelesaiannya. Padahal inklusivitas berbagai pihak dalam setiap langkah penyelesaian konflik yang berlandaskan cara pandang *win win solution* merupakan prakondisi penting menuju penyelesaian. Warfield (1993:184) melihat adanya korelasi yang sangat signifikan antara tingkat inklusivitas para *stakeholders* dengan keterbukaan elit dalam setiap upaya penyelesaian konflik. Artinya, sejauh masyarakat dilibatkan dalam upaya penyelesaian konflik vertikal dengan pemerintah, maka kemungkinan menuju penyelesaian jauh lebih terbuka. Kebalikan dari itu

akan menyebabkan eskalasi konflik yang ditandai dengan krisis berkepanjangan.

Berangkat dari paparan tersebut, ada beberapa pola resolusi konflik yang digunakan selama, ini. Di antaranya adalah metode arbitrasi, mediasi, negosiasi, dan *mutual problem solving*. Di samping itu masih ada metode lain yang lebih ekstrim, yaitu seksesi dan *genocide* (Horowitz, 1990). Metode metode tersebut sudah umum dikenal dan digunakan. Namun untuk konteks administrasi publik, metode metode tersebut kurang menjanjikan penyelesaian yang memuaskan. Konflik cenderung berlangsung terus dengan nuansa yang semakin mengkhawatirkan jika metode metode resolusi konflik klasik itu yang digunakan. Daniel Fiorino menyatakan bahwa untuk lingkungan administrasi publik diperlukan suatu pendekatan spesifik. Pendekatan dimaksud, dalam pandangannya, adalah *administrative rule making*. Pendekatan tersebut, berbeda dengan pendekatan-pendekatan sebelumnya, tidak hanya berupaya menyelesaikan konflik yang terjadi, tetapi lebih jauh berusaha memformulasikan dan meletakkan landasan kebijakan yang bersifat umum dan jangka panjang untuk mengantisipasi potensi-potensi konflik (Fiorino, 1990:140). Kerang kerja dimaksud, dengan kata lain, berusaha mencari penyebab konflik hingga akar-akarnya dan merumuskan kebijakan jangka panjang yang dapat menyelesaikannya. Kerangka kerja ini sekaligus berfungsi sebagai sistem peringatan dini bila terdapat disfungsi dalam mesin politik.

Konstantasi terakhi ini juga didukung oleh penelitian Donald L. Horowitz (1990:119). Ia menyatakan bahwa pendekatan

manajemen konflik yang paling efektif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah melalui proses legislasi. Proses yang dimaksudkannya adalah suatu mekanisme perumusan kebijakan publik yang mampu mengembangkan konsensus strategis antara berbagai elemen masyarakat atas suatu *output* kebijakan tertentu yang terinstitusionalisasi di dalam konstitusi. Mekanisme semacam ini dinilai manusiawi dan menjanjikan kelanggengan harmoni daripada homogenisasi, seksesi, ataupun *genocide*.

KONFLIK KEDAERAHAN: MENGAPA DAN BAGAIMANA MENGATASINYA?

Bagian ini akan secara khusus membahas munculnya konflik yang bernuansa kedaerahan dan strategi penyelesaiannya. Konflik semacam itu sering dikenal dengan bangkitnya etnonasionalisme.[33] Karakter-karakter konflik yang terjadi di tanah air belakangan ini belum dapat dikategorikan konflik etnonasionalis, walaupun mengarah atau sengaja diarahkan ke sana. Karakter yang dimaksudkan di sini adalah upaya melawan hegemoni negara dan penekanan akan pentingnya prioritas-prioritas lokal. Dua karakter tersebut menjadi karakter generik konflik etnonasionalis (Horowitz, 1990b: 451-475). Yang terjadi

33 Etnonasionalisme merupakan gerakan komunal dari sekelompok orang yang terkonsentrasi pada regio tertentu yang secara historis otonom dan telah melakukan upaya-upaya separatis (Gurr, 1995: 18). Gerakan-gerakan separatis kedaerahan yang terjadi dl tanah air belakangah ini belum dapat dikategorikan ke dalam terminologi tersebut. Pemakaiannya dalam tulisan ini hanya untuk tujuan simplifikasi dari brebagai gerakan kedaerahan dengan nuansa tuntutan dan dukungan yang demikian luas sehingga tidak bisa dikategorikan ke dalam salah satu model gerakan.

sebenarnya adalah ketidakpuasana daerah atas manajemen pemerintahan yang terlalu sentralistis. Jika upaya desentralisasi kurang menjanjikan solusi, hal itu dikarenakan kurangnya kerangka kerja desentralisasi yang visioner di satu sisi, dan terjadinya politisasi masalah tersebut oleh kelompok-kelompok yang memang sudah lama tidak ingin bergabung dengan republik ini di sisi lain.

Jika ditelusuri lebih jauh, sebenarnya ada beberapa hal yang dipandang sebagai penyebab munculnya aspirasi-aspirasi kedaerahan yang berujung pada gejala etnonasionalisme. Penyebab utama yang harus bertanggung jawab atas munculnya gejala tersebut adalah upaya *state- building* itu sendiri. Dalam beberapa penelitian yang dilakukan *Minority At Risk Project* (1986) atas tidak kurang 233 kelompok komunal yang secara politik aktif, ditemukan adanya kecenderungan umum bahwa upaya *state- building* cenderung mengeliminasi atau menekan aspirasi-aspirasi kedaerahan. Para elit negara-negara tersebut menginterpretasikan *state- building* sebagai masifikasi identitas bersama (baik melalui pemaksaan secara terbuka maupun proses asimilasi), pembatasan otonomi, ekstraksi sumberdaya secara leluasa yang diatur sepenuhnya oleh pembatasan otonomi, ekstraksi sumberdaya secara leluasa yang diatur sepenuhnya oleh pemerintah pusat, serta sentralisasi pemerintahan melalui pembentukan birokrasi yang kuat (Ra'anan, 1990:5-20). Upaya tersebut juga sering diikuti oleh 'pembunuhan' budaya setempat (*local cultural assasination*) serta intrusi budaya kelompok dominan sebagai budaya nasional (Gurr, 1995:131; 135- 136).

Hal lain yang dipandang sebagai pemicu bangkitnya

etnonasionalisme adalah manajemen politik dan ekonomi yang ditandai oleh ketimpangan yang semakin lebar. Beberapa indikator yang dapat dijadikan pegangan untuk mengukur ketimpangan atau diskriminasi politik adalah akses terhadap posisi-posisi strategis pemerintahan, baik pada tingkat regional maupun nasional, akses terhadap pos militer dan polisi, penggunaan hak pilih dan hak untuk melakukan berbagai aktivitas politik demi kepentingan kelompok atau golongan, serta persamaan di depan hukum. Di tanah air, gejala tersebut ditandai oleh pengangkatan pejabat daerah yang merupakan titipan pusat, komposisi wakil rakyat yang dipenuhi kroni-kroni elit pemerintah pusat, diskriminasi hukum yang bias elit, dan sebagainya. Sedangkan indikator-indikator ketimpangan ekonomi dapat diukur berdasarkan perbedaan pendapatan riil, akses terhadap pendidikan pada berbagai jenjang, kebebasan kepemilikan dan kesempatan berusaha. Dengan demikian tuntutan yang dikedepankan pun memiliki spektrum yang sangat luas (Gurr, 1995:40-41, 71-72).

Masalah-masalah terakhir ini memiliki tingkat kerumitan yang mengatasi semua persoalan lain. Adalah lebih mudah memberikan akses politik kepada daerah ketimbang menempuh langkah-langkah riil untuk mengurangi ketimpangan ekonomi. Penulis lain bahkan melihat bahwa ketimpangan ekonomi menjadi hambatan utama bagi integrasi nasional. Mengapa? Karena ekonomi merupakan jalur utama menuju kekuasaan. Absennya persamaan ekonomi dengan sendirinya akan berakibat pada tidak adanya akses terhadap kekuasaan. Itu berarti pula yang lemahnya akses terhadap dimensi-dimensi kehidupan

lainnya (Price, 1998: 215). Sulit dibayangkan jika sekedar memberikan otonomi politik serta akses terhadap kekuasaan saja sudah merupakan persoalan rumit, apalagi mengupayakan pemerataan ekonomi! Tipikal persoalan semacam inilah yang nampaknya sedang dihadapi pemerintah Indonesia belakangan ini.

Pentingnya pemerataan ekonomi dalam mengeliminasi konflik adalah sejalan dengan 2 proposisi yang dikembangkan selama ini. Proposisi *pertama* melihat bahwa pembangunan ekonomi dapat memfasilitasi konflik horisontal maupun vertikal. Semua warga negara akan mendapatkan keuntungan yang sama dari ekspansi ekonomi nasional. Proposisi *kedua,* sebaliknya, melihat bahwa pembangunan ekonomi dapat memfasilitasi konflik horisontal maupun vertikal. Semua warga negara akan mendapatkan keuntungan yang sama dari ekspansi ekonomi nasional. Proposisi *kedua,* sebaliknya, melihat bahwa pembangunan ekonomi justru memicu konflik. Hal itu ditandai oleh terjadinya perebutan atas sumberdaya publik yang memang sangat terbatas (Esman, 1990: 477-490).

Dua proposisi di atas sama-sama melihat adanya hubungan antara pembangunan ekonomi dengan timbulnya konflik, hanya dari kaca mata yang agak berbeda. Yang perlu diupayakan adalah bagaimana menjadikan pembangunan ekonomi sebagai sarana menuju tercapainya kesejahteraan (proposisi pertama), bukannya malah menciptakan ketegangan. Dengan sendirinya masalah keadilan dan pemerataan pembangunan nasional menjadi isu yang sangat sentral. Pada kedua masalah inilah sebenarnya terletak semua persoalan lainnya. Dengan kata

lain, akar persoalan disintegrasi suatu bangsa justru terletak pada kesalahan manajemen politik ekonomi yang awalnya diarahkan bagi suksesnya proses *state-building,* namun berakhir dengan ketimpangan yang semakin mengkhawatirkan. Dimensi-dimensi lain merupakan variabel antara yang hanya berfungsi memperkuat atau memperlemah konflik.

Jika proposisi terakhir ini bisa diterima, maka masalah integrasi nasional pada hakekatnya merupakan masalah kebijakan, yaitu bagaimana kebijakan publik yang diformulasikan dan diimplementasikan oleh pemerintah mampu mewadahi semua kepentingan dengan prinsip keadilan dan persamaan. Intinya adalah distribusi *power* dan kue pembangunan secara adil dan merata. Prinsipnya adalah siapa yang menghasilkan harus menikmati, dan siapa yang menikmati harus menghasilkan! Untuk itu ada beberapa model kebijakan yang dapat diadaptasi.

Pertama, model pemerintahan yang melibatkan semua kelompok. Model ini dikenal dengan konsosialisme atau *consociational democracy,* yaitu suatu model pemerintahan dalam sistem demokrasi tertentu yang berusaha menyelesaikan perbedaan dan pertentangan politik dengan menggunakan konsensus. Model tersebut merupakan negasi terhadap pemerintahan mayoritas serta kontrol yang ditegakkan secara koersif. Dalam model pemerintahan ini, alokasi sumberdaya publik ditentukan secara kolektif, hubungan antar-kelompok bersifat kooperatif-harmonis, birokrasi dan pemerintah menjadi perangkat administratif untuk memperjuangkan kepentingan bersama, dan tidak adanya kompetisi konfliktual (Lijphart, 1968: 3-44).

Beberapa negara telah menerapkan model *power-sharing* tersebut dengan relatif berhasil. Di antaranya adalah Lebanon dan Swiss (Steiner, 1990). Yang dijadikan dasar pembagian antara lain adalah garis bahasa, etnis, suku, agama, ideologi, dan kelas sosial (Kim, 1993). Model ini dinilai terlalu ideal dan sulit untuk diterapkan. Prasyarat yang harus dipenuhi adalah hadirnya konsensus, kompromi dan akomodasi elit atas isu-isu strategis. Di samping itu dibutuhkan waktu yang sangat lama untuk bisa menumbuhkan iklim *power-sharing*. Sementara itu, *power-sharing* hanya akan terwujud dengan relatif lebih mudah jika sudah terdapat persamaan dalam status ekonomi. Prasyarat lain adalah hadirnya oposisi rakyat yang cukup kuat yang diwujudkan lewat referendum untuk mencegah terbentuknya kartel elit (McRae, 1990). Dapat dilihat bahwa model tersebut, kendati ideal gagasannya, sangat sulit diimplementasikan. Model tersebut sebenarnya hanya cocok untuk negara-negara kapitalis maju yang sudah memiliki kultur demokrasi yang mapan.

Opsi politik *kedua* yang bisa ditempuh adalah pembentukan *representative bureaucracy*. Model ini dapat dipahami sebagai:

> *A situation in which those elected to enact legislation and those chosen to administer policy share the same social backgrounds and values. It mirrors the composition of society in terms of skills, class backgrounds and personal belief. It also supplies symbolic values necessary for the operation of society grounded in the ideology of democracy* (Kingsley, 1944: 230).

Model pemerintahan semacam ini dinilai sangat efektif untuk menciptakan pemerintahan yang responsif dan akuntabel (Levine, Peters & Thompson, 1990:194-195). Para

elit yang berkuasa mewakili dan diawasi secara langsung oleh kelompoknya.

Opsi ini sebenarnya tidak terlalu jauh berbeda dengan opsi pertama, hanya saja lingkungannya lebih terbatas pada birokrasi. Pertimbangannya adalah bahwa birokrasi merupakan mesin politik pemerintah yang sangat menentukan dinamika suatu negara (Denhardt, 1984: iv). Mewujudkan perimbangan dalam institusi tersebut, diasumsikan, akan dapat menggambarkan konfigurasi berbagai kekuatan dan kepentingan dalam masyarakat. Persoalan dilematis yang harus dihadapi adalah bagaimana model tersebut diwujudkan tanpa mengorbankan aspek-aspek profesionalisme. Artinya *representative bureaucracy* harus sekaligus juga menjadi *professional state* (Mosher, 1968). Mewujudkan birokrasi representatif dengan mengabaikan aspek profesionalisme sama bahayanya dengan mengabaikan aspek representasi itu sendiri.

Pilihan *ketiga* adalah pemberian otonomi. Semua daerah diberi keleluasaan (*discretion*)[34] dan sumberdaya untuk mengatur sendiri wilayahnya. Pertimbangannya adalah bahwa daerah lebih memahami persoalan yang dihadapinya, apa yang dibutuhkannya, kondisi-kondisi spesifik yang dihadapinya, peluang maupun

34 Ada beberapa pandangan tentang diskresi. Ada yang membedakan antara diskresi yang kuat (strong discretion) di mana para pembuat kebijakan telah menetapkan prosedur standar dan diskresi yang lemah (weak discretion) di mana prosedur standar yang telah dibuat oleh struktur yang lebih tinggi harus diinterpretasikan lagi (lihat dalam Davis, 1969: 4; Dworkin, 1977; Ham & Hill, 1993: 152; dan Hill, 1997: 181-183). Ada juga yang membedakan antara diskresi administratif dan diskresi substansial. Sementara Ingram dan Schneider (1990) membedakan diskresi ke dalam 4 perspektif, yaitu perspektif strong statute, perspektif Wilsonian, perspektif grass root, dan perspektif support building

hambatan yang dimilikinya, dan sebagainya. Singkatnya, semakin dekat suatu pemerintahan dengan masyarakatnya, maka semakin efektif pemerintahan bersangkutan.[35] Pertimbangan utamanya adalah optimalisasi pembangunan dan pelayanan publik. Partisipasi akan membangkitkan tanggung jawab dan komitmen atas nasibnya sendiri. Sebaliknya pola yang sentralistis hanya akan menciptakan ketergantungan, matinya kreativitas dan inisiatif lokal, munculnya kecenderungan birokratis, serta semakin jauhnya birokrasi dari jangkauan masyarakat.

Oleh sebagian kalangan, otonomi sering disejajarkan dengan regionalisme, yaitu ...*the practice of distinguishing areas of a nation based on political, economic, historical, social, cultural and linguistic characteristic* (Aucoin, 1985: 228). Tujuannya adalah untuk mempengaruhi kebijakan publik sehingga kebijakan yang dihasilkan benar-benar merefleksikan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Pilihan *keempat* dan terakhir yang masih senada dengan otonomi adalah federasi, suatu sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat *(Central government)* dengan daerah *(regional jurisdiction),* di antara *state* dan *nation* (Utomo, 1998). Model ini dianggap efektif untuk membuka kekuasaan, menghormati pluralisme serta meningkatkan partisipasi dalam pembangunan (Panggabean, 1998).

Masing-masing pilihan di atas memiliki *trade-off*. Menerjemahkannya ke dalam suatu tatanan pemerintahan

35 Proposisi ini masih perlu dibuktikan. Timbul keraguan bahwa kedekatan jarak tidak menjadi garansi bagi tingginya sensitivitas elit terhadap persoalan masyarakatnya atau yang dikenal dengan paradox of distance (Frederickson, 1997: 187).

memerlukan pertimbangan yang matang. Demikian halnya jika pilihan-pilihan tersebut coba disusupkan ke tubuh republik ini. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan secara serius sebelum suatu keputusan diambil. Kecerobohan dalam pengambilan keputusan dapat berakibat pada terulangnya tragedi Timor-Timur. Sebaliknya, kelambanan dalam merespons suatu persoalan atau tuntutan dapat memicu terjadinya krisis dengan taruhan dan sumberdaya yang semakin besar.

AGENDA UNTUK INDONESIA

Empat pilihan yang ditawarkan di atas masing-masing memiliki implikasi. Dalam konteks Indonesia, pilihan pertama dan kedua nampaknya belum menjadi pilihan nyata yang diinstitusionalisasikan secara legal formal. Akan tetapi indikasi ke arah itu ada, walaupun pemerintah malu untuk mengakuinya. Ini sekaligus merefleksikan sebuah tradisi demokrasi yang belum matang sehingga untuk eksperimen-eksperimen yang lebih besar akan semakin sulit. Misalnya, Kabinet Persatuan Nasional pimpinan Gus Dur sebelumnya yang selalu gonta ganti itu. Format kabinet tersebut lebih diwarnai kompromi untuk mengakomodasi berbagai kekuatan politik di sekitarnya. Kabinet Presiden Megawati pun belum sepenuhnya lepas dari kecenderungan tersebut. Tipikal pemerintah seperti ini sering mengabaikan aspek profesionalisme. Juga, tidak mencerminkan keterwakilan dalam pengertian yang sesungguhnya. Yang terjadi adalah terbentuknya kartel politik yang berisi para elit politik. Jadi dua opsi pertama di atas untuk sementara bisa diabaikan. Dengan demikian, dua opsi terakhirlah yang patut

dipertimbangkan.

Opsi ketiga berkaitan dengan otonomi daerah yang di Indonesia sudah diperjuangkan sejak sekian lama. Untuk merespons tuntutan tersebut, pemerintah telah mengeluarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 yang sudah berlaku efektif sejak tanggal 1 januari 2001. Sayangnya, gaung kedua UU tersebut hanya bergema sesaat untuk kemudian hilang lagi ditelan kecenderungan-kecenderungan patologis lama. Bahkan sejumlah daerah secara terus terang mengaku belum siap memasuki era baru tersebut. Kecemasan mereka dapat dipahami. Intervensi yang begitu lama telah menimbulkan ketidakberdayaan dan ketergantungan yang begitu tinggi dalam tubuh birokrasi pemerintah daerah. Atau meminjam terminologi Robert Merton (1952), birokrasi di daerah sedang mengalami proses *trained incapacity* atau bahkan *professional deformation*. Wujudnya adalah berupa matinya inisiatif inisiatif lokal serta semakin akutnya orientasi vertikal. Kondisi semacam ini, ditambah keterbatasan anggaran dan ketersediaan SDM yang *qualified,* akan menyulitkan daerah menyongsong era baru tersebut.

Agenda kedua yang juga hangat diperdebatkan adalah federasi atau federalisme. Agenda tersebut sempat mencuat beberapa waktu lalu, walaupun lebih sebagai arsenal politik. Sebagai sebuah konsep *governance,* federasi atau federalisme sangat ideal diterapkan di negara majemuk seperti Indonesia. Mengapa? Karena federasi memiliki beberapa kekuatan yang tidak dimiliki bentuk *governance* lain atau otonomi sekalipun. Seperti sudah diulas oleh Samsu Rizal Panggabean (1998) dalam

media ini, federasi memiliki beberapa nilai lebih berikut.

Pertama, federasi merupakan pendekatan strategis untuk membuka katup kekuasaan yang sebelumnya sangat tertutup dan *omnipotence.* Federasi menjanjikan transparansi, representasi sekaligus partisipasi. Adanya unit unit pemerintah lokal memudahkan warganegara berpartisipasi dalam kehidupan politik dan mengawasi jalannya pemerintahan. Kekuasaan yang dekat akan lebih mudah disentuh dan diawasi.

Kedua, federasi memberi tempat khusus bagi pluralisme. Bentuk pemerintahan semacam ini mampu menciptakan ekuilibrium antara berbagai kekuatan budaya daerah, suku, ataupun etnis yang ada dalam suatu negara. Federasi, karenanya, merupakan respons institusional atas heterogenitas kultural. Penghargaan semacam ini tidak terdapat dalam bentuk pemerintahan lain termasuk dalam desain kebijakan otonomi daerah.

Ketiga, federasi menjamin keadilan dan partisipasi dalam pembangunan. Konsolidasi birokrasi yang hirarkis telah menyebabkan marginalisasi kedua dimensi kehidupan bernegara di atas. Birokratisasi dan hirarkisasi juga telah memangkas inisiatif dan kreativitas lokal sehingga partisipasi dalam kerangka *community development* akan sulit diwujudkan. Kebijakan yang diagendakan dalam pembangunan dirumuskan secara sentralistis dan itu membawa implikasi pada lemahnya komitmen dan tingkat dukungan masyarakat, yang berakibat lanjut pada rendahnya derajat implementabilitas suatu kebijakan. Pola semacam ini juga sangat bertentangan dengan prinsip keadilan karena dalam implementasinya banyak terjadi

bias kepentingan yang pro elit. Sebaliknya, dalam sistem federasi, pembangunan akan dijalankan sesuai aspirasi lokal yang berkembang di sekitarnya. Masyarakat mengelola sendiri masa depannya dan. menentukan strategi yang tepat untuk mewujudkan impian tersebut.

Keempat, dan inilah yang terpenting untuk konteks pembahasan saya, federasi dapat menghindari kecenderungan disintegrasi. Federasi merupakan pilihan yang lebih beradab dibandingkan dengan seksesi dan *genocide,* dua pilihan yang sering ditempuh untuk menghadapi kemungkinan disintegrasi. Dengan pilihan tersebut, aspirasi-aspirasi kedaerahan mendapatkan tempat terhormat dan dapat diakomodasi secara maksimal tanpa meninggalkan loyalitas nasional.

Dua pilihan di atas, otonomi dan federasi, saat ini mendapatkan momentumnya untuk diperjuangkan, walaupun masih ada tarik ulur kepentingan antara pusat dan daerah. Itu lebih baik ketimbang membiarkan kontinuasi sentralisasi dan intervensi pemerintah pusat. Kedua opsi tersebut merupakan perangkat struktural yang terbukti sangat efektif (Horowitz, 1990). Menghormati aspek aspek lokal kedaerahan dan mengakomodasi kepentingan kepentingannya dalam manajemen pembangunan dan pengelolaan mesin politik nasional adalah kunci menuju terciptanya integrasi yang langgeng. Dengan demikian, jika federasi masih menjadi agenda yang mendatangkan alergi bagi beberapa kalangan, maka otonomi yang kini diperjuangkan harus mampu mengaktualisasikan beberapa nilai lebih federasi di atas. Sasarannya adalah bagaimana mewujudkan tipikal komunitas Indonesia masa depan yang mampu mewadahi

berbagai perkembangan dan tuntutan di sekitarnya. Tipikal komunitas seperti itu dapat diwujudkan dengan topangan beberapa elemen kunci berikut ini (Morse, 1998: 229 236): *Pertama,* Mekanisme pembuatan keputusan yang *reliable* yang mampu mengawinkan partisipasi dengan representasi; *Kedua,* Organisasi untuk kegiatan kegiatan komunitas yang arahnya adalah pembentukan jaringan daripada hierarki atau piramida; *Ketiga,* Bagaimana menciptakan kehidupan komunitas yang dapat dengan mudah diakses oleh semua anggotanya, bukan hanya secara ekonomi dan politik, tetapi juga secara sosial; *Keempat,* Bagaimana menciptakan pola kepemimpinan yang berorientasi pada demokrasi, yaitu pola, kepemimpinan polisentrik; dan *Kelima,* Bagaimana mempertimbangkan kepentingan dan nasib generasi mendatang.

Kelima dimensi di atas menjadi *building blocks* bagi tetap eksisnya suatu komunitas, sesederhana dan sekompleks apapun itu. Dimensi dimensi tersebut tidak menegasi kecenderungan kecenderungan komunal, tetapi justru memfasilitasinya. Wujud nyatanya adalah melalui devolusi tugas tugas pemerintahan kepada sektor swasta dan masyarakat, promosi *community development* menuju *local community,* serta terakomodasinya voluntarisme masyarakat dalam derap pembangunan bangsa (Ayala 11, 1998: 261 271).

Jika ditilik secara mendalam, maka persoalannya juga terletak pada manajemen kebijakan, yaitu bagaimana mendelegasikan wewenang dan otoritas kepada lapisan-lapisan mini kekuasaan yang dekat dengan dan dapat disentuh langsung oleh masyarakat. Dapat dilihat di sini betapa sentralnya peran kebijakan publik

dalam suatu komunitas, apalagi untuk komunitas negara. Adanya manajemen kebijakan yang baik akan mampu mempertahankan eksistensi suatu komunitas, dan itulah yang saya maksudkan dengan integrasi nasional.

CATATAN PENUTUP

Tantangan terbesar negara negara multietnik seperti Indonesia adalah bagaimana mewujudkan tatanan demokratis yang dapat mewadahi kepentingan semua lapisan. Eksperimen negara negara demokrasi maju untuk menjawab tantangan tersebut sampai pada kesimpulan bahwa tidak ada jalan lain kecuali melakukan distribusi kesempatan, peluang dan sumberdaya secara merata: *One nation, indivisible with liberty and justice for all* (Price, 1998: 214). Atau dalam bahasa Franklin D. Roosevelt:

> *We are a nation of many nationalities, many races, many religions, bound together by a single unity, the unity of freedom and equality. Whoever seeks to set one nationality against another seeks to degrade all nationalities. Whoever seeks to set one race against another seeks to enslave all races. Whoever seeks to set one religion against another seeks to destroy all religions* (Roosevelt, dalam Yzaquirre, 1998: 223).

Yang ingin diwujudkan Roosevelt adalah sebuah negara multinasional, multiras, multiagama yang berlandaskan kemerdekaan dan keadilan. Hal itu kemudian ditegaskan dalam konstitusi AS dan diterjemahkan secara lebih riil dalam berbagai kebijakan. Kondisi semacam itu menjadi tantangan buat Indonesia, kini dan di masa-masa mendatang. Otonomi ataupun federasi hanyalah kata akhir dari problematika

kehidupan bernegara yang jauh lebih esensial yaitu terwujudnya kemerdekaan dan keadilan. Artinya, pilihan apapun yang ditempuh hanya akan dinilai baik (atau buruk) sejauh dikaitkan dengan kedua nilai tersebut. Keduanya menjadi standar moral yang melegitimasi (atau mendelegitimasi) suatu kebijakan serta rezim yang menghasilkannya. Karenanya, jika model negara kesatuan ingin tetap dipertahankan dengan topangan otonomi, maka harus ada jaminan bahwa model tersebut akan mempromosikan kemerdekaan dan keadilan. Sebaliknya jika pilihan tersebut tidak mampu memberikan garansi, maka federasi bukanlah pilihan buruk yang tak pantas diterapkan.

Opsi opsi lain yang ingin diambil pun harus memperhitungkan kedua dimensi di atas. Kondisi integrasi hanyalah 'kata akhir' yang perwujudannya amat bergantung pada dihormatinya kemerdekaan dan keadilan. Dua nilai tersebut bersifat sangat lokal, kontekstual, spesifik dan dinamis. Untuk lingkungan Indonesia kedua nilai tersebut dapat diterjemahkan menjadi pemberian kesempatan yang sama dalam manajemen pembangunan, baik dalam proses maupun hasilnya, partisipasi yang luas dan bebas, penghargaan HAM, promosi nilai nilai dan aspek aspek lokal, dan masih banyak lagi. Pada nilai nilai inilah tergantung masa depan integrasi. Dan itu semua hanya akan terwujud jika ditopang oleh sistem kebijakan birokrasi yang baik yang menempatkan nilai nilai tersebut sebagai landasan kerjanya.

***

DAFTAR PUSTAKA

Aucoin, P, 1985. Regional Responsiveness and the National Administrative State, Toronto: University of Toronto Press.

Ayala II, Jaime A. Zobel De, 1998. 'Anticipating the Community of the Future/ dalam Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith, Richard Bechard, dan Richard F. Schubert (eds.), The Community of the Future, San Fransisco: Jossey Bass Publishers, Pp. 261 271.

Caiden, Gerald E., 1982. 'Reform or Revitalization,' dalam Gerald E. Caiden & Heinrich Siedenstopf (eds.), Strategies for Administrative Reform, Toronto: D.C. Health, Pp. 85 92.

Caiden, Gerald E., 1992. 'Administrative Reform Comes of Age,' Public Administration Vol.70, No.2 (Spring).

Esman, Milton J., 1990. 'Economic Performance and Ethnic Conflict,' dalam Joseph V. Martville (ed.), Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies, Toronto: Lexington Books, Pp. 477 490.

Fox, Charles J., dan Hugh T. Miller, 1995. Postmodern Public Administration: Toward a Discourse, London: Sage Publications.

Frederickson, George H., 1997. The Spirit of Public Administration, San Fransisco: Jossey—Bass Publishers.

Gurr, Ted Robert, 1995. Minorities at Risk: A Global View ofEthno Political Conflicts, Washington, DC: Institute of Peace Press.

Grindle, Merilee S. & John W. Thomas, 1991. Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries, Maryland: The John Hopkins University Press.

Grindle, Merilee S., 1997. 'The Good Government Imperative: Human Resources. Organizations and Institutions,' dalam Merilee S. Grindle (ed.), Getting Good Governance: Capacity Building in The Public Sectors of Developing Countries, Boston, MA: Harvard University Press.

Harris, L. Lowell, 1989. 'True Fundamentals of the Economic Role of Government/ dalam Warren J. Samuel (ed.), Fundamentals of the Economic Role of Government, New York: Greenwood Press.

Horowitz, Donald L., 1990. 'Ethnic Conflict Management for Policymakers/ dalam Joseph Martville, (ed.), Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies, Toronto: Lexington Books, Pp. 115 132.

Horowitz, Donald L., 1990. 'Making Moderation Pay: The Comparative Politics of Ethnic Conflict Management/ dalam Josep Martville, (ed.), Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies, Toronto: Lexington Books, Pp. 451 475.

Hill, Michael, 1996. Social Policy: A Comparative Analysis, New York: Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.

Ife, Jim, 1996. Community Development: Creating Community Alternatives Vision, Analysis, and Practice, Melbourne: Longman.

Ingram, Helen & Anne Schneider, 1990. 'Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes/ Journal of Public Policy, Vol. 10, No. 1, Pp. 67 88.

Kelman, Steven, 1992. 'Adversary and Cooperationist Institutions for Conflict Resolution in Public Policymaking/ Journal of Policy Analysis and Management, Vol.11, No.2, Pp. 178 206.

Kim, Pan Suk, 1993. 'Public Bureaucracy and Regionalism in South Korea/Adminsitrative and Society, Vol. 25, No. 2 (Agustus), Pp. 227 242.

Kingsley, 1944. Representative Bureaucracy, Yellow Spring, OH: Antioch.

Klare, Michael T., 1993, 'The New Challenges to Global Security', Current History, Vol. 92, No. 573.

Lane, Jan Erik, 1995. The Public Sector: Concepts, Models and Approaches, London: Sage Publications

Levine, Charles H., B. Guy Peters, & Frank J. Thompson, 1990. Public Administration: Challenges, Choices, Consequences, London/Ilhnois: Scott, Foresman/Little Brown.

McRae, Kenneth D., 1990. 'Theories of Power Sharing and Conflict Management/ dalam Joseph V. Martville, (ed.), Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies, Toronto: Lexington Books, Pp. 93 106.

Morse, Suzane W., 1998. 'Five Building Blocks for Successful Communities,' dalam Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith, Richard Bechard, dan Richard F. Schubert (eds.), The Community of the Future, San Fransisco: Jossey Bass Publishers, Pp. 229 236.

Panggabean, Samsu Rizal, 1998. 'Federalisasi dan Demokratisasi Indonesia/ Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Vol. 1 No. 3 (Maret), Pp. 31 46.

Price, Hugh B., 1998. 'Gaining Equal Access to Economic Power/ dalam Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith, Richard Bechard, dan Richard F. Schubert (eds.), The Community of the Future, San Fransisco: Jossey Bass Publishers, Hal. 213 222.

Ra'anan, Uri, 1990. 'The Nation State Fallacy/ dalam Joseph V. Martville, (ed.), Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies, Toronto: Lexington Books, Pp. 5 20

Sabatier, Paul A., 1993. 'Policy Change over a decade or More/ dalam Paul A. Sabatier dan Hank C. Jenkins Smith (eds.), Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder: Westview Press, Pp. 13 39.

Sandole, Dennis J.D., & Hugo van der Merwe (eds.), Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application, Manchester & New York: Manchester University Press

Smith, Anthony D., 1995. Nations and Nationalism in a Global Era, Cambridge: Polity Press.

Steiner, Jurg, 1990. 'Power Sharing: Another Swiss "Export Product"?/ dalam Joseph, Martville, (ed.), Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies, Toronto: Lexington Books, Pp. 107 114.

Sugiono, Muhadi, 1998, Politik Integrasi dalam Wacana Postmodemisme, Makalah Seminar, Yogyakarta, PAU UGM

Thompson, W. Scott, & Kenneth Weisbrode, 1997. 'Introduction: Conflict and Economic Growth in Southeast Asia/ dalam W. Scott Thompson & Menneth M. Jensen (eds.), Rapid Economic Growth, Conflict and Peace in Southeast Asia, Washington: United States Institute of Peace, Pp. 1 26.

Thynne, Ian, 1983. 'Accountability, Responsiveness and Public Service Officials,' dalam Alexander Kouzrnin (ed.), Public Sector Administration: New Perspectives, Melbourne: Longman Cheshire, Pp. 78 100.

Turner, Mark dan David Hulme, 1997. Governance, Administration and Development: Making The State Work, London: MacMillan Press Ltd.

Utomo, Warsito, 1998. Sistem Federal Dalam Negara Kesatuan, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Vo. 1 No. 3 (Maret), Pp. 47 56.

Yzaguirre, Raul, 1998. 'The New American Identity,' dalam Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith, Richard Bechard, dan Richard F. Schubert (eds.), The Community of the Future, San Fransisco: Jossey Bass Publishers, Pp. 223 227.

BAGIAN KEEMPAT: MENEMBUS ORTODOKSI

Pengantar
BAGIAN KEEMPAT
Menembus Ortodoksi

Menembus Ortodoksi, sebuah judul yang sengaja dipilih oleh editor yang diharapkan bukan hanya sekedar menjadi judul yang genit. Semangat untuk keluar dari kemapanan konsep kebijakan, baik dari kungkungan ortodoksi negara maupun pasar dari tulisan di bagian keempat ini menjadi inspirasi dari keseluruhan tubuh buku ini. Provokasi dari kajian kebijakan di bagian keempat ini diawali oleh tulisan Gabriel Lele yang mengusung pendekatan posmodemisme. Tulisan ini mencoba untuk membongkar *'metanarasi'* yang sudah mapan dari kajian kebijakan, dekonstruksi kajian kebijakan diawali dengan melihat kebijakan sebagai *'language game'*, yang biasanya kemudian menjadi sumber klaim kebenaran. Gagasan bahwa negara atau pasar yang selama ini dilihat memiliki kuasa otoritas kebenaran, dibongkar juga oleh tulisan Nasikun. Baginya, kebijakan publik bisa dilihat sebagai sebuah fenomena gerakan sosial, penulis mencoba untuk membongkar ulang mitos-mitos keilmuan tentang kemiskinan yang justru memiskinkan. Sukardi,

dalam tulisannya melangkah lebih jauh dengan membalik logika ortodoksi kebijakan yang justru menempatkan obyek kebijakan sebagai pelaku aktif. Dengan berani Sukardi menawarkan konsepnya yang dia istilahkan *policygraphy*. Entah kebetulan atau tidak, 'kenakalan' itu bersambut dengan tuturan Purwo Santoso dan I Ketut Adhi Saskarayasa yang menganalisa kasus *Bali Nirwana Resort*. Dalam analisisnya terlihat jelas bahwa persoalan kebijakan bukanlah sesuatu yang sistemik dan sederhana karena beragam realitas ada disekitamya.

Dari keempat tulisan tersebut terlihat jelas bahwa persoalan kebijakan bukan hanya cara meneropong tetapi juga alat teropong yang digunakan. Banyak hal sebagai seorang pengkaji kebijakan bisa dilakukan sehingga kebuntuan dan stagnasi pada kajian kebijakan tidak pernah terjadi. Peminjaman alat teropong dari disiplin ilmu yang lain menjadi begitu penting, karena alat dan pengguna teropong bukanlah otoritas tunggal dari sebuah klaim keilmuan. Ortodoksi biarlah tetap ada, namun sesuatu diluamya harus juga ada, karena keberadaan yang sebenarnya adalah adanya sebuah ketiadaan.

12
Formulasi Kebijakan Sebagai Permainan Bahasa: Sebuah Pendekatan Postmodern

Gabriel Lele

Dentang postmodemisme yang dikumandangkan beberapa dekade lalu, terlepas dari bagaimana orang mengartikannya, menyisakan gema yang panjang. Banyak literatur dan tulisan yang dibuat untuk secara khusus mendalami serta melihat implikasinya bagi perkembangan bidang kajian yang lain dalam ranah ilmu-ilmu sosial. Hal yang sama terjadi di tanah air, walaupun relatif sangat terlambat. Baru pada dekade 1990-an ini, wacana postmodemisme begitu digandrungi yang dicerminkan oleh begitu banyaknya tulisan, diskusi, serta buku yang diterbitkan untuk keperluan tersebut.

Walaupun populer sebagai suatu lahan kajian, namun sejauh pengamatan penulis, wacana postmodemisme di tanah air belum banyak merasuki ranah kajian ilmu sosial lain di luar filsafat, sastra, dan sosiologi. Apalagi untuk konteks administrasi publik secara umum dan kebijakan publik secara khusus. Hal itu boleh jadi dipengamhi oleh misorientasi perkembangan dan pengembangan disiplin tersebut yang masih didominasi oleh kepentingan-kepentingan praktis-pragmatis. Konsumen atau

peminatnya masih terbatas pada kalangan intelektual kampus. Dalam lingkup yang demikian, upaya memahami substansi kebijakan secara mendalam *(beyond policy)* tidak mendapatkan tempat yang selayaknya. Implikasinya adalah terjadinya suatu penumpulan atau pendangkalan makna kebijakan publik, sehingga proses formulasi dan sederetan proses lainnya hanya dilihat sebagai proyek teknokratis yang dapat diatasi dengan introduksi pengetahuan dan kemampuan-kemampuan teknis modem. Sementara makna terdalam yang seharusnya mendapatkan perhatian khusus menjadi agak terabaikan, atau mungkin dengan sengaja dilupakan. Dengan kata lain, perangkat pengetahuan dan kemampuan modern dijadikan garansi kualitas kebijakan yang dihasilkan. Pada titik yang lebih ekstrim, utilisasi pengetahuan dan kemampuan modem itu dijadikan acuan moral dalam menilai suatu kebijakan. Artinya, suatu kebijakan hanya akan dinilai baik, dan atau buruk, jika mengacu dan berada dalam kerangka modernitas.

Guna menghindari kecenderungan tersebut, wacana kebijakan publik perlu kembali dipahami secara utuh, tidak sekedar sebagai *outcomes* proses politik mumi, tetapi juga sebagai proses sosial, atau malah mungkin sebagai proses berfilsafat. Dengan konstantasi ini dimaksudkan agar diskursus kebijakan publik idealnya harus diarahkan pada upaya mencari esensi *public interest* yang upaya formulasinya membutuhkan suatu pendekatan khusus di luar pendekatan ortodoks-konvensional sebagaimana dipakai selama ini. Idealisme minimal yang dibangun adalah konstruksi kebijakan yang mampu mengakomodasi esensi kebijakan, baik dari sudut pandang

prosedural maupun substansinya. Di sini, postmodemisme dapat digunakan sebagai *entry point,* yang melalui preskripsi-preskripsi visionernya, mampu menghadirkan nuansa kebijakan publik yang tidak sekedar berbeda dari nuansa kebijakan dengan pendekatan konvensional sebelumnya, tetapi benar-benar unik c.q. komunikatif, partisipatif, dan emansipatoris.

Tulisan ini akan diawali dengan paparan singkat tentang gagasan- gagasan postmodemisme, lalu diikuti oleh tantangan yang dikedepankannya terhadap proses formulasi kebijakan kontemporer, sebelum akhirnya ditutup dengan dengan kembali menyusupkan semangat postmodemisme dalam upaya melakukan transformasi atas praktek- praktek kebijakan publik yang telah terkontaminasi itu. Pada bagian penutup inilah akan dirumuskan beberapa agenda praktis formulasi kebijakan masa depan dengan tetap menggunakan sudut pandang postmodemisme.

AGENDA POSTMODERNISME

Postmodemisme dapat dipahami sebagai rentang sejarah setelah modernisme, sebagai suatu cara hidup, maupun sebagai cara berpikir atau perspektif. Konsepsi pertama cenderung ditolak mengingat postmodemisme pada hakekatnya merupakan proyek modernisme yang belum selesai (*unfinished project of modernism)*. Bagaimana mungkin kita melangkah ke era postmodern kalau yang modern saja belum sepenuhnya diwujudkan? Sementara cara pandang yang kedua dan ketiga lebih mudah diterima kendati sulit untuk dipahami sebagai negasi atas tradisi-tradisi modernisme. Tulisan ini akan difokuskan pada cara pandang

yang ketiga.

Sebagai sebuah *mode of thought* atau sudut pandang, postmodemisme mempakan selebrasi dan legitimisasi dari *"otherness"* dan *"difference"* (Lyotard, 1984; Fox and Miller, 1995:60). Dengan kata lain, postmodemisme merupakan afirmasi atas proses demasifikasi, multipilikasi, atau yang lebih populer dengan dekonstruksi *grand-narratives* menjadi pecahan-pecahan *meta-narratives*. Narasi-narasi besar yang sebelumnya diterima begitu saja *(taken for granted),* kembali dipertanyakan secara kritis oleh postmodemisme. Karenanya tidak sedikit kalangan yang menyebut perspektif ini sebagai abad ilmiah yang ditandai oleh nihilisme, anarkisme dan pluralisme permainan bahasa.

Upaya menghidupkan diskursus dengan memecah-mecah narasi besar, dalam tradisi ini, dilakukan dengan menggunakan bahasa[36]. Bahasa dijadikan *analytical tool* utama untuk melegitimasi sekaligus mendelegitimasi suatu wacana, dan karenanya, realitas sosial. Implikasinya adalah terjadinya pertarungan wacana, atau juga dikenal sebagai *language game* dalam kerangka pembentukan realitas (Klein, 1987). Begitu sentralnya peran bahasa sehingga *...it's the world of words that create the world of things...(Lacan,* 1977, dalam McSwite,

36 Tradisi pemikiran postmodern memberikan penekanan pada peran wacana sebagai pembentuk realitas dan bukan sebaliknya; realitas sosial tidak bisa ditemukan dalam subyek melainkan dalam wacana. Namun wacana bukanlah atau tidak dapat disamakan dengan bahasa karena wacana mengandung matriks praktik-praktik sosial yang jauh lebih luas dan kompleks. Jika tulisan ini difokuskan pada peran bahasa, hal itu semata-mata upaya penulis untuk menyederhanakan pembahasan karena keterbatasan penulis, walaupun ada bahaya besar bagi terjadinya reduksi.

1996: 215). Dengan pertimbangan ini pula, setiap aktor yang berkepentingan akan berusaha menjadikan bahasanya sebagai bahasa komunikasi utama karena di dalam bahasa terselip ideologi dan kepentingan tertentu yang dapat disusupkan secara sistematis, tetapi tidak kelihatan, ke dalam ranah publik. Inilah kiranya versi kontemporer Habermas (1971) ketika mengatakan bahwa bahasa adalah sarana lain menuju kekuasaan dan dominasi.

Peran sentral bahasa di sini hendaknya tidak secara dangkal dipahami sebagai sekedar media komunikasi biasa. Sebaliknya, bahasa yang diungkapkan bisa menjadi "tindakan politik" yang berusaha mendominasi, atau bahkan mematikan, permainan-permainan lain. Dengan demikian, berbicara berarti "berkelahi" atau "berjuang" dalam pergulatan agonistik lalu lintas permainan bahasa (Sugiharto, 1996: 59).

Digunakannya bahasa sebagai wahana utama memiliki implikasi yang sangat serius. Yang langsung dapat dirasakan adalah bahwa klaim Kebenaran (dengan "K" kapital) tunggal akan ditanggapi dengan sinisme epistemologis karena kebenaran ontologis tidak bisa direduksi dengan sekedar menggunakan cara-cara berpikir modem yang memberikan tempat utama pada ratio (*cogito ergo sum,* saya berpikir, maka saya ada). Sebaliknya, postmodernisme justru membuka ruang yang selebar-lebarnya bagi terjadinya perluasan rasionalitas dengan turut mempertimbangkan segi lain dari *"Being"* yang mungkin *irrasional.* Jadi yang diperlukan bukan *"Truth"* tetapi *"Understanding"* (Barth, 1996). Nampaknya inilah yang menjadi pintu masuk bagi 'intersubyektivitas', atau yang dikenal juga

sebagai 'kebenaran- kebenaran'. Rasionalitas instrumental yang begitu diagungkan dalam tradisi modernisme mendapat peluang untuk melangkah lebih maju menuju rasionalitas komunikatif, dan akhirnya rasionalitas emansipatoris. Pada titik ini pula cara berpikir alternatif yang bersifat paralogis—menggerogoti narasi-narasi besar yang didukung permainan bahasa dominan yang telah mapan dengan mengaktifkan perbedaan serta melakukan inovasi dan eksperimentasi terus menerus—mendapatkan tempat yang selayaknya. Inilah cara berpikir Wittgenstein ala Lyotardian yang menghendaki kembalinya *pragmatika bahasa,* yaitu suatu pengakuan terus terang bahwa manusia memang dilingkupi oleh berbagai permainan bahasa yang sulit berkomunikasi secara adil dan bebas.

Pragmatika bahasa sebagaimana disebutkan di atas lebih lanjut menyatakan bahwa bahasa memang bukan suatu gejala tunggal, melainkan sebagai realitas yang sejarah maupun karakter dasarnya bersifat lokal dan spesifik. Dimensi lokalitas inilah yang melahirkan pluralisme diskursus serta media ekspresinya. Klaim-klaim eksistensi agenda monolitik menjadi tidak relevan, dan karenanya, harus dtolak. Pada titik terdalam, klaim semacam itu bertentangan dengan dimensi ontologis, walaupun mungkin secara epitemologis dan metodologis bisa diterima. Karenanya, tantangan utama dunia ilmu pengetahuan secara keseluruhan sebagaimana dikedepankan postmodernisme adalah merumuskan ilmu pengetahuan yang secara ontologis benar, diterima secara epistemologis dan dapat dipahami dari sudut metodologis.

Penegasan terakhir ini merupakan tantangan sekaligus

peluang untuk melakukan perombakan dalam berbagai cara berpikir yang terlanjur mengalami bias modernitas. Seolah-olah pekerjaan mengubah dunia adalah pekerjaan sederhana yang dapat ditangani dengan metodologi yang canggih. Realitas dunia terlalu kompleks untuk hanya dipercayakan kepada metodologi yang terkadang ahistoris. Sebuah pendekatan yang komprehensif dengan kembali mengkritisi peran bahasa merupakan prasyarat minimal menuju perombakan tersebut.

Dengan kerangka kerja yang demikian, saya sekaligus menolak bahwa postmodernisme merupakan proyek nihilisme yang tidak menghasilkan apa-apa. Saya justru berpendapat bahwa postmodernisme menyuntikkan spiritualitas baru, yang mencoba memahami dekonstruksi wacana secara afirmatif. Konsentrasinya bukan pada upaya menemukan "kesalahan-kesalahan", tetapi juga mencoba meredefinisi segala aspek yang terkandung di dalamnya dengan (1) menemukan eksepsi dari suatu generalisasi dan generalitas yang sedang berlaku, (2) menginterpretasi realitas secara radikal, (3) menolak segala bentuk ortodoksi, termasuk keabsahan-keabsahan konvensional, serta (4) membuka peluang bagi dicapainya pemahaman multi-interpretasi atas suatu realitas. Inilah kiranya yang menjadi tantangan utama bagi dunia modem dewasa ini sekaligus peluang untuk melakukan perombakan yang lebih mendasar. Kuncinya ada pada bagaimana memaknai bahasa, baik sebagai media komunikasi maupun sebagai pembentuk realitas, serta segala aspek yang terkandung di dalamnya seperti pemakaian kata, angka, simbol, dan sebagainya.

FORMULASI KEBIJAKAN MODERN DI ERA POSTMODERN

Dengan karakter dan cara pandang seperti diuraikan di atas, postmodemisme jelas berbeda dengan modernisme. Atau lebih tepatnya, postmodemisme lahir sebagai kritik intelektual terhadap modernisme. Proyek besarnya, dalam pandangan saya, adalah bagaimana mencegah ekspansi modernisme, yang melalui perangkat-perangkat pengetahuannya telah memberi kontribusi dalam porsi yang signifikan terhadap berbagai persoalan dunia modern. Dalam ranah kebijakan publik, perangkat dimaksud telah mengkristal dalam bentuk hegemoni negara.

Focal point pendekatan konvensional dalam formulasi kebijakan publik adalah model teknokratis rasional yang akhirnya mereduksi kebijakan publik sebagai proses dan hasil kerja teknik. Dalam konteks yang demikian, proses formulasi kebijakan publik hanya dipercayakan kepada mereka yang menguasai pengetahun dan kemampuan tertentu. Pengetahuan dan kemampuan-kemampuan tersebut dapat dipelajari dan diproduksi oleh institusi-institusi pendidikan. Implikasinya, pendekatan konvensional merupakan pendekatan eksklusif yang hanya dapat dikonsumsi kalangan tertentu. Dari sini muncul karakter elitisnya dengan negara sebagai aktor utamanya.

Oversimplifikasi semacam itu juga mengambil bentuk dalam demokrasi perwakilan di mana hanya sebagian elit yang diasumsikan mewakili warga saja yang dilibatkan dalam proses kebijakan. Asumsi tersebut memang berguna, namun tidak banyak menggambarkan realitas empiris sehingga mendatangkan ironi tersendiri. Ironi-ironi tersebut lahir dalam bentuk kritikan yang akhirnya mengkristal menjadi beberapa sudut pandang

dalam menilai kebijakan publik, yang secara langsung atau tidak langsung memberikan pukulan telak kepada demokrasi perwakilan. Pertanyaan utama yang diajukan adalah mengapa harus demokrasi perwakilan ketika kondisi sosial masyarakat menghendaki dan fisibel bagi penerapan demokrasi langsung atau yang populer disebut partisipasi?

Selain kedua masalah di atas, hal lain yang sering dijadikan sasaran kritik adalah bahwa pola formulasi kebijakan konvensional (modem) tidak pernah secara kritis mempertanyakan media yang digunakan dalam proses tersebut, seperti bahasa, angka, simbol, dan lain sebagainya. Padahal dimensi-dimensi tersebut, sadar atau tidak sadar, sangat memberi* wama pada kebijakan yang dihasilkan. Bahasa, angka dan simbol sangat menentukan apa makna sebuah kebijakan serta kepentingan siapa yang diperjuangkannya. Uraian Deborah Stone (1997), terutama bab 6 dan 7 penting untuk dicermati di sini.

Ramainya pertarungan tentang apakah esensi kebijakan publik itu—kepentingan publik yang mana, siapa yang mengartikulasikannya, dan sebagainya—telah melahirkan sejumlah pendekatan. Kendati beragam dalam argumentasi, namun terdapat benang merah yang menjanjikan optimisme awal bahwa sebenarnya wacana tersebut telah lama menimbulkan polemik. Sasarannya adalah menghasilkan suatu pemahaman yang relatif komprehensif sehingga cara berpikir naif yang cenderung melihat kebijakan sebagai *'given'* bisa dihindari. Beberapa pendapat akan dikutip di sini.

Meminjam kategorisasi yang dibuat Merilee S. Grindle dan John W. Thomas (1991: chapter 2), ada 2 pendekatan utama

dalam memahami kebijakan publik yaitu (1) pendekatan yang berpusat pada masyarakat, dan (2) pendekatan yang berpusat pada negara. Masing-masing pendekatan dibagi lagi atas tiga pendekatan. Pendekatan pertama dapat dibagi lagi ke dalam pendekatan analisis kelas, pendekatan pluralis dan pendekatan *public choice*. Sedangkan pendekatan kedua dibagi atas model aktor rasional, pendekatan *bureaucratic politics* dan pendekatan kepentingan negara.

Pendekatan-pendekatan tersebut terutama berusaha menjawab pertanyaan: siapa yang mengartikulasikan kepentingan publik, dan kepentingan publik mana yang diartikulasikan? Pendekatan kelas melihat bahwa kepentingan kelas dominanlah, c.q. kaum kapitalis, yang akan diformulasikan. Negara, dengan demikian, menjadi alat kelas tersebut yang sekaligus dapat dipakai untuk mengkooptasi kelas lain melalui mekanisme korporatisme.

Pendekatan pluralis, pada tempat lain, melihat bahwa kebijakan publik merupakan hasil kompromi yang dipicu oleh konflik, pertarungan, dan pembentukan koalisi strategis di antara sejumlah besar kelompok sosial yang diorganisasi untuk memperjuangkan atau melindungi kepentingan para anggotanya (Skocpol, 1987:4). Tema sentralnya adalah promosi tujuan kebijakan bersama dengan dukungan sistem resolusi konflik yang relatif memadai di mana negara akan bertindak sebagai wasit yang adil.

Sedangkan pendekatan *public choice,* berangkat dari konteks masyarakat yang digambarkan sebagai *rent-seeking society*. Elit terpilih dalam negara merupakan *policy instrument* yang harus

memperjuangkan kepentingan aktor-aktor tersebut. Pandangan ini punya similaritas dengan pandangan pluralis di atas, dengan perbedaan penekanan pada peran negara. Peran negara dalam pandangan terakhir ini bukanlah sebagai arbitrator atau hakim yang netral dalam proses formulasi kebijakan sebagaimana dikonsepsikan pandangan pluralis.

Sementara itu, kelompok pendekatan kedua mempunyai alur argumentasi yang agak berbeda. Model aktor rasional melihat bahwa para pembuat kebijakan (negara) adalah aktor-aktor rasional yang mampu melakukan kalkulasi untung-rugi, mengakumulasi informasi, menilai sejumlah alternatif yang tersedia, serta membuat pilihan yang rasional. Pendekatan kedua, politik birokratik, yang dipopulerkan oleh Graham Allison (1971), melihat bahwa kebijakan publik merupakan hasil kompetisi dari berbagai entitas atau departemen yang ada dalam suatu negara dengan lembaga-lembaga pemerintah sebagai aktor utamanya yang terikat oleh konteks, peran, kepentingan dan kapasitas organisasionalnya. Sedangkan pendekatan terakhir pada dasarnya merupakan respons terhadap pendekatan kelas. Negara dianggap sebagai aktor otonom yang memiliki kepentingan sendiri. Dengan demikian, negara mampu memformulasikan agenda publik secara independen serta merumuskan alternatif solusi atas agenda-agenda tersebut. Jadi negara bukanlah alat kelompok tertentu.

Penulis lain memberikan uraian dalam kategorisasi yang agak berbeda. Jan Erik Lane (1995) membagi wacana kebijakan publik ke dalam beberapa model pendekatan, yaitu (1) pendekatan demografik yang melihat adanya pengaruh lingkungan terhadap

proses kebijakan, (2) model inkremental yang melihat formulasi kebijakan sebagai kombinasi variabel internal dan eksternal dengan tekanan pada perubahan gradual dari kondisi *status-quo,* (3) model rasional, (4) model *garbage can,* dan (5) model *collective choice*. Aksentuasinya lebih diberikan pada proses atau mekanisme perumusan kebijakan.

Masih banyak model lain yang dapat digunakan untuk memahami kebijakan publik, baik aktor, proses maupun kepentingan yang diwakili. Yang jelas belum ada eksplanasi tunggal untuk wacana tersebut. Hal ini sebenarnya merupakan salah satu semangat postmodemisme, walaupun tidak secara eksplisit dinyatakan. Dengan beragam sudut padang tersebut seharusnya sudah disadari, terutama oleh para *policy makers,* bahwa wacana kebijakan publik bukanlah wacana tunggal yang dapat dipahami dari satu sudut pandang saja. Dalam konteks yang spesifik, dibutuhkan pendekatan yang spesifik pula. Dengan sendirinya, peran negara yang begitu dominan sebagaimana dijumpai di Indonesia merupakan pengingkaran terhadap pluralitas, dan karenanya, terhadap postmodemisme itu sendiri.

Sentralnya peran negara dalam wilayah kebijakan publik di Indonesia, baik sebagai agregator, artikulator maupun formulator, memiliki beberapa implikasi penting. Dan implikasi-implikasi tersebut turut menjadi keprihatinan postmodemisme. *Pertama,* wacana kebijakan publik menjadi wacana elitis yang dikuasai segelintir elit di pusat-pusat kekuasaan. Sudah banyak kritikan yang dilontarkan terhadap pola kebijakan yang top-down tersebut karena telah berimpliksi pada kurang terakomodasinya

pilihan publik, rendahnya komitmen masyarakat, terjadinya *learning disability* dalam skala luas yang terwujud dalam bentuk ketergantungan masyarakat pada negara, serta rendahnya *implementability degree* dari suatu kebijakan. Wacana partisipasi publik, secara dangkal diterjemahkan menjadi partisipasi dalam mengimplementasikan kebijakan. Sedangkan proses formulasi dan mungkin keterlibatan dalam menikmati hasil kebijakan tersebut menjadi domain negara dan sekutu-sekutunya.

Kedua, wacana kebijakan publik juga menjadi wacana yang sekali jadi. Proses formulasi ideal yang seharusnya melibatkan debat publik dan dilakukan secara transparan tidak terjadi. Dengan demikian, bias kepentingan elit semakin sulit untuk dihindari.

Ketiga, negara adalah aktor yang relatif otonom. Otonomi tersebut tidak hanya diartikan sebagai kemampuan negara untuk melepaskan diri dari pengaruh publik untuk menjadi aktor yang netral dan independen, tetapi lebih jauh diwujudkan dengan kemampuan negara mem-fry *pass* kepentingan publik (Mas'oed, 1997). Hal itu dimungkinkan karena hanya negaralah yang memiliki sumberdaya yang memadai, baik secara politik (partai pemenang pemilu adalah partai pemerintah), administratif (adanya dukungan birokrasi), maupun pendanaan (anggaran). Dengan karakter itu, negara tidak saja tidak tergantung pada pengaruh publik, tetapi mampu menciptakan ketergantungan yang begitu tinggi di kalangan masyarakat.

Keempat, aktor-aktor *non-state* atau suprastatal juga berpengaruh, tetapi selama ini masih berada di bawah bayang-bayang otoritas negara. Fenomena *state omnipotence* mampu

meredam pengaruh publik. Politik korporatisme negara yang dijalankan pemerintahan Orde Baru nampaknya sangat berhasil. Di samping itu, kelompok-kelompok sosial-politik di luar negara juga dapat dengan mudah ditundukkan karena berbagai perbedaan internal yang dibawanya, baik dari segi ideologi, kepentingan maupun pola gerakannya (Uhlin, 1997).

Beberapa patologi tersebut hanya sedikit contoh dari sekian banyak problem kebijakan di tanah air. Suatu upaya perombakan segera dan mendasar perlu segera dilakukan. Pokok-pokok pikiran postmodemisme yang diuraikan sebelumnya dapat dipakai sebagai *entry point* di sini.

REORIENTASI PERAN NEGARA

Dalam semangat postmodern, ada beberapa agenda yag dapat dilakukan dalam kerangka transformasi atau reformasi kebijakan publik di tanah air, khususnya yang berhubungan dengan proses formulasi kebijakan.

Pertama, reorientasi dan reformulasi peran negara. Mengapa hal itu perlu dilakukan? Karena selama ini negara berperan terlalu dominan dengan berbagai implikasi yang sudah dipaparkan di atas. Negara seharusnya hanya berperan sebagai katalisator sebagaimana diidealkan David Osborne dan Tedd Gaebler (1992). Sebagai katalisator, negara harus lebih banyak menjadi "pendengar", bukan "pembicara". Dalam iklim yang demikian, dimungkinkan wacana-wacana pinggiran yang diungkapkan melalui bahasa rakyat, bukan bahasa negara yang adalah bahasa kekuasaan. Negara juga harus menjalankan peran *agential leadership:* suatu model peran administratif yang

berorientasi pada penciptaan dan pengarahan dialog kebijakan (McSwite, 1996).

Kedua, untuk mewujudkan poin pertama, delegasi otoritas menjadi kondisi *sine quo non*. Hal itu dapat dilakukan lewat kebijakan otonomi daerah hingga ke tingkat lokal, namun tidak seperti otonomi yang dirancang pemerintah lewat paket-paket regulasi selama ini, termasuk lewat UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999. Otonomi merupakan prinsip dasar demokrasi yang pada akhirnya akan mampu melibatkan masyarakat secara aktif dalam seluruh proses kebijakan. Khusus untuk konteks formulasi, hal itu menjadi sangat penting untuk mengangkat derajat partisipasi dan komitmen masyarakat. Pola kebijakan *bottom-up* yang berangkat dari *felt needs* masyarakat dan bersifat lokal dan spesifik (Rubin & Rubin, 1986; Ife, 1996) hanya dapat diwujudkan kalau ada otonomi tersebut. Demikian pula, otonomi dapat mencegah meluapnya wacana tunggal yang dikonstruksi negara dan diterapkan secara monolitik untuk berbagai konteks dan situasi yang sebenarnya sangat berbeda.

Ketiga dan terakhir, formulasi kebijakan sebaiknya tidak dipahami sebagai proses yang sekali jadi. Sebaliknya, ia merupakan proses dinamis yang disertai upaya kritis terus menerus. Dalam bahasa postmodemisme, pola semacam ini akan dapat menghindari terbentuknya hiper-realitas ketika kebijakan menjadi produk rigid yang imun kritik. Debat publik dan dialog yang komunikatif perlu dihidupkan dan dimensi intersubyektivitas harus mendapat tempat yang selayaknya (Mc Swite, 1996). Dalam konteks ini, negara merupakan komunitas dialog.

Kunci dari ketiga agenda tersebut sebenarnya terletak pada poin pertama. Bagaimana negara memandang dirinya akan mempengaruhi bagaimana masyarakat memandang negara serta segala aktivitasnya. Sejauh negara melihat dirinya sebagai "hiper-realitas" yang mengatasi masyarakat, sejauh itu pula kebijakan publik akan kehilangan esensinya. Reformasi kebijakan publik di tanah air hendaknya tidak melupakan poin ini. Yaitu secara kritis melakukan reinterpretasi terhadap makna negara dan aktivitasnya. Konsumsi makna yang hanya mencapai taraf permukaan merupakan konsumsi superfisial, yaitu konsumsi demi konsumsi itu sendiri yang tak mampu mencerna makna terdalam dari suatu narasi. Di sinilah sebenarnya letak kontribusi utama postmodemisme bagi dinamika proses formulasi kebijakan publik.

***

DAFTAR PUSTAKA

Allison, Graham, (1971). *Essence of Decision,* Boston: Little Brown

Barth, Thomas J., (1996). "Administering in the Public Interest: The Facilitative Role for Public Administrators," dalam Garry L. Wamsley & James F. Wolf (eds.), *Refounding Democratic Public Administration,* London: Sage Publications, pp.168-197.

Fox, Charles J. & Hugh T. Miller, (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse,* California: Sage Publications

Habermas, Jurgen, (1971). *Knowledge and Human Interests,* Boston: Beacon Press

Ife, Jim, (1996). *Community Development,* Melbourne: Longman.

Klein, Bradley S., (1987). *Strategic Discourse and Its Alternatives* (Center on Violence and Human Survival Occasional Paper 3), New York: John Jay College of Criminal Justice.

Lane, Jan-Erik, (1995). The Public Sector: Concepts, Models and Approaches, London: Sage Publications

Lyotard, J.F., 1984. *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge,* Minneapolis: University of Minneapolis Press.

Mas'oed, Mochtar, (1997). *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

McSwite, O.C., (1996). "Postmodern Public Administration and Public Interest," dalam Garry L. Wamsley & James F. Wolf, *Ibid.,* pp.198- 224.

Osborne, David, and Ted Gaebler., (1992). *Reinventing Government,* New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Rubin, Herbert J. dan Irene Rubin, (1986). *Community Organizing and Development,* Ohio: Merrill Publishing Company.

Skocpol, Theda, (1987).: Bring the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research," dalam Peter D. Evans, D. Rueschemeyer dan Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In,* Cambridge: Cambridge University Press.

Stone, Deborah, (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making,* New York: W.W. Norton & Company, Inc.

Sugiharto, Bambang I., (1996). *Postmodernisme: Tantangan Bagi Filsafat,* Yogyakarta: Kanisius.

Uhlin, Anders, (1997). *Indonesia and the "Third Wave of Democratization": The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World,* Richmond: Curzon Press

13
Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dalam Perspektif Gerakan Sosial

Nasikun

"The answer to why poverty has increased has more to do with the structure of the economy than its rate of growth" **(Keith Griffin dan Azizur Rahman Khan; dalam Edward Weisband, 1989; 65).**

Kenyataan bahwa banyak seminar dan diskusi tentang masalah kemiskinan pada umumnya diselenggarakan di hotel-hotel berbintang, barangkali bukan secara kebetulan mengisyaratkan betapa peliknya upaya penanggulangan kemiskinan di masyarakat kita. *Pertama,* kenyataan bahwa seminar-seminar dan diskusi-diskusi itu hanya dapat diikuti oleh mereka yang membayar tiket masuk, secara simbolis mengisyaratkan betapa banyak program penanggulangan kemiskinan secara sangat sistematis seringkali justru mendiskriminasikan mereka yang hidup dalam kemiskinan dari peluang untuk ikut menikmati hasil-hasil pembangunan. *Kedua,* kenyataan bahwa para pemakalah duduk terhormat di hadapan para peserta seminar yang lain barangkali juga mengisyaratkan

betapa keterlibatan kaum intelektual dan para birokrat dalam program-program penanggulangan kemiskinan seringkali hanya berhasil mengantarkan mereka memasuki lingkaran *"governing circles"* tanpa banyak mempunyai arti bagi nasib mereka yang hidup dalam kemiskinan. Akhirnya, kenyataan bahwa topik- topik seminar tentang kemiskinan tidak jarang dapat mendongkrak oplah surat kabar, secara simbolis mungkin juga dapat dibaca sebagai isyarat betapa banyak program pembangunan untuk menanggulangi masalah kemiskinan seringkali pada akhirnya lebih banyak menguntungkan mereka yang telah hidup berkelebihan daripada mereka yang hidup dalam kemiskinan.

Mengingat semua itu, hanya di atas kesadaran akan simbolisasi yang demikian maka suatu seminar dan diskusi tentang masalah kemiskinan masih layak dan sah untuk diselenggarakan. Hanya di atas kesadaran akan kenyataan bahwa banyak program pembangunan seringkali memiliki bias, mengecualikan penduduk miskin yang seharusnya menjadi pusat perhatian dan orientasi program-program itu, maka setiap perbincangan dan diskusi tentang masalah kemiskinan masih *"justified"* untuk diselenggarakan. Tanpa kesadaran akan semua itu pembicaraan tentang masalah kemiskinan dan banyak program pembangunan untuk mengentaskan penduduk dari kemiskinan agaknya memang tidak banyak maknanya untuk dilakukan.

Di atas kesadaran akan semua itulah maka penyajian tulisan ini ingin disampaikan. Tujuan utamanya adalah sebagai media *"auto-critics"* untuk mendorong pembentukan pemahaman dan wawasan yang lebih kritis mengenai karakter

dari problematika kemiskinan, yang pada gilirannya diperlukan sebagai landasan bagi perumusan konseptualisasi dan operasi suatu gerakan penanggulangan kemiskinan yang lebih dapat dipertanggungjawabkan. Meskipun demikian para pembaca yang berharap akan menemukan pemaparan sebuah alternatif baru strategi pemecahan masalah kemiskinan jelas akan mengalami kekecewaan yang berat. Kendati tulisan ini berkesan ingin menyajikan sebuah kritik dan koreksi radikal terhadap strategi penanggulangan kemiskinan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah, ia sama sekali tidak memiliki kapasitas untuk menawarkan sebuah pemikiran yang benar-benar baru, melainkan lebih dimaksudkan sebagai sebuah pemikiran awal bagi penemuan dan perumusan sebuah strategi penanggulangan kemiskinan di dalam perspektif suatu gerakan sosial.

Mengikuti argumen banyak ahli pembangunan (a.l., Horowitz, 1972; Reutlinger dan Selowsky, 1976; Islam, 1985; Korten, 1984 dan 1986; Weisband, 1989; Adam, 1990; Jazairy et al., 1992; dan Lipton, 1992), argumen pokok penyajian ini dibangun di atas beberapa tesis berikut. *Pertama,* bahwa fenomena kemiskinan bukan semata-mata merupakan konsekuensi dari rendahnya produk nasional bruto dan/atau tingkat pertumbuhan ekonomi. Sekalipun terdapat kaitan yang kuat antara tingkat produksi masyarakat dan kemiskinan, tingkat kemiskinan lebih banyak berkaitan dengan struktur ekonomi suatu masyarakat. *Kedua,* bahwa kebijakan-kebijakan dan program-program pembangunan yang secara khusus diorientasikan pada lapisan penduduk miskin perlu dirancang dan dilaksanakan dengan sistematis melalui integrasi ekonomi mereka ke dalam ekonomi

nasional apabila kita benar-benar menghendaki pemecahan lebih mendasar atas masalah kemiskinan yang kita hadapi saat ini. *Ketiga,* semuanya itu menuntut aplikasi suatu paradigma dan strategi pembangunan baru yang lebih bersifat partisipatoris, berwawasan lingkungan, dan berorientasi pada upaya untuk secara langsung menanggulangi masalah kemiskinan. *Keempat,* bahwa keberhasilan program-program anti kemiskinan harus didukung oleh sebuah gerakan sosial yang tidak hanya mensyaratkan penyelenggaraan program-program yang kuat dan dana yang melimpah, akan tetapi juga dukungan banyak hal yang lain: mulai dari landasan ideologi yang "membebaskan" (*liberating*) dan "mencerahkan" (*enlightning*), kepemimpinan karismatis yang kuat, dan jaringan organisasi yang rapih, sampai dengan pemilihan dan penggunaan lambang-lambang gerakan yang memikat.

MITOS TENTANG POSISI "NON-EXISTENCE" PENDUDUK MISKIN

Langkah pertama untuk mendekati masalah kemiskinan di Dunia Ketiga, tidak terkecuali di Indonesia, harus dilakukan dengan mengikis secara kritis mitos-mitos yang melekat di dalam paradigma pembangunan konvensional yang melihat lapisan penduduk miskin berada di luar sistem produksi nasional, dan oleh karena itu dianggap sebagai beban daripada aset pembangunan ekonomi nasional (Jazairy, *et al.,* 1992: xix). Ini perlu dilakukan paling sedikit oleh karena dua alasan berikut. *Pertama,* ia bertentangan dengan kenyataan bahwa penduduk miskin (terutama mereka yang hidup di sektor pertanian)

bukan hanya telah terlibat sangat mendalam di dalam sistem produksi nasional tetapi bahkan telah menjadi tulang punggung dari ekonomi dan keberhasilan pembangunan nasional kita. Sebagaimana terjadi juga di banyak negara sedang berkembang yang lain, mereka bukan hanya merupakan produsen pangan nasional terbesar tetapi juga beberapa jenis tanaman ekspor. Di Indonesia, antara 60 sampai 70 persen produksi pangan kita bahkan disumbangkan oleh para petani berlahan sempit dengan pemilikan tanah kurang dari 0,50 hektar (Nasikun 1987). Dengan nilai tukar komoditas pangan yang rendah terhadap barang- barang yang diproduksi oleh sektor industri, hal itu juga berarti bahwa selama ini lapisan penduduk miskin di daerah pedesaan telah menyumbangkan subsidi yang sangat besar bagi pertumbuhan industri di negeri ini.

Kedua, mitos tersebut paling sedikit telah menjadi salah satu sebab dari akomodasi suatu strategi pembangunan* yang bias kota dan mendiskriminasikan masyarakat miskin di daerah pedesaan, sementara yang diperlukan sebaliknya bukan hanya suatu strategi pembangunan yang memberikan pengakuan terhadap sumbangan penduduk miskin di daerah pedesaan terhadap produksi nasional, tabungan nasional, dan pertumbuhan ekonomi nasional, tetapi juga menciptakan kondisi-kondisi yang dapat mendorong mereka menjadi lebih produktif. Itulah pilihan strategi pembangunan yang seharusnya diambil oleh pemerintah jikalau kita memang benar-benar berkeinginan untuk memecahkan secara lebih mendasar masalah kemiskinan di negeri ini.

Sayangnya, program-program anti kemiskinan yang kita

lakukan sampai saat ini masih terus diperlakukan sebagai program kesejahteraan sosial "residual" yang melihat upaya penanggulangan kemiskinan sebagai suatu tindakan yang bersifat darurat. Sebagai konsekuensinya, suatu *"tradeoff* seringkali harus ditarik antara pilihan program-program penanggulangan kemiskinan di satu sisi dan program-program investasi bagi pertumbuhan ekonomi pada sisi yang lain. Tentu saja selalu dengan kemenangan pilihan yang kedua, sementara program-program pengentasan penduduk dari kemiskinan terus diselenggarakan sebagai program kesejahteraan sosial yang bersifat residual dan karitatif. Sebaliknya, jikalau kita memang ingin benar-benar menempatkan program-program penanggulangan kemiskinan sebagai bagian integral dari program pembangunan nasional, program-program anti kemiskinan harus kita tangani secara langsung dengan sasaran untuk memecahkan faktor-faktor yang menjadi sumber dari kehadirannya dan kendala-kendala yang menghalangi penanggulangannya. Itu semua tidak dapat lain daripada berarti bahwa kita harus bersedia lebih banyak mendengar dan belajar dari mereka yang mengalaminya; memberikan ruang yang lebih lebar bagi partisipasi mereka di dalam penyusunan rancangan, pelaksanaan, dan evaluasi program-program penanggulangannya; memahami lebih cermat kepentingan-kepentingan obyektif penduduk miskin dan proses kemiskinan yang menjadi sumbernya; mengurangi birokratisasi di dalam pengelolaan program-program pembangunan yang akan membuat masalah kemiskinan dapat diatasi secara internal dengan memanfaatkan secara optimal sumber daya dan potensi lapisan penduduk miskin yang selama ini belum sungguh-sungguh dilakukan.

Semua itu menyangkal pandangan konvensional yang selama ini menguasai pemikiran para ahli dan praktisi pembangunan bahwa memberikan dukungan pada produsen kecil merupakan suatu investasi yang tidak ekonomis, oleh karena pertumbuhan yang stabil senantiasa menuntut dukungan kondisi-kondisi sosial yang stabil pula. Pertumbuhan yang demikian sebaliknya tidak mungkin dicapai di bawah kondisi ketidakseimbangan yang kronis, yang akan mendorong arus migrasi dari daerah pedesaan yang kurang produktif dan menciptakan proses pemiskinan dan pengangguran di sekitar daerah-daerah yang produktif. Pertumbuhan jangka panjang di dalam kondisi yang demikian sebaliknya menuntut investasi untuk menjaga agar penduduk di daerah yang kurang produktif dapat menunda keputusan mereka untuk melakukan migrasi ke kota-kota besar, sampai pusat-pusat pertumbuhan memiliki kemampuan untuk mengakomodasi perpindahan penduduk dari daerah-daerah "pinggiran". Di bawah kondisi yang demikian pengalihan sumber daya juga diperlukan untuk meningkatkan pendapatan lapisan penduduk miskin di daerah-daerah pinggiran. Dalam pada itu, suatu strategi pembangunan yang khusus perlu disusun dan diterapkan untuk mendukung mereka, melalui mobilisasi sumber daya publik untuk mendukung investasi di dalam infrastruktur untuk meningkatkan produksi dengan ongkos yang minimum.

TUNTUTAN AKAN SUATU PARADIGMA BARU PEMBANGUNAN

Di atas mitos posisi *"non-existence"* lapisan penduduk miskin di dalam sistem produksi nasional, perkembangan pemikiran tentang pembangunan selama masa 40 atau 50 tahun terakhir

sangat kuat didominasi oleh suatu paradigma yang meyakini benar bahwa pertumbuhan ekonomi nasional secara otomatis akan menghasilkan proses "perembesan ke bawah" *(trickling down)* kemakmuran kepada lapisan penduduk miskin. Suatu varian teori awal di dalam paradigma ini, yang sangat populer sepanjang dasawarsa 1950-an melalui karya Rostow (1960), misalnya, melihat persoalan pembangunan sebagai masalah transformasi masyarakat tradisional menuju masyarakat modem melalui pertumbuhan ekonomi. Para ahli pembangunan lain yang mengikuti pemikiran Lewis (Jazairy, *et al,* 1992: 5) melihatnya sebagai persoalan tentang bagaimana mencapai pertumbuhan ekonomi di bawah situasi penawaran tenaga kerja yang tidak terbatas. Kedua varian teori tersebut melihat penduduk miskin sebagai suatu kelompok homogen yang menghadapi "lingkaran setan" keterbelakangan dan hanya dapat dientaskan dari situasi kemiskinan melalui suatu dorongan besar-besaran aliran kapital dan teknologi *(big push)* dari luar negeri.

Aplikasi paradigma pembangunan yang demikian telah menghasilkan pelestarian kemiskinan melalui sejumlah proses sosial- ekonomi berikut (Jazairy, *et al,* 1992: 69-87). *Pertama,* ia terjadi melalui perumusan kebijakan investasi yang bias kota dan bias terhadap tanaman ekspor, kebijakan harga untuk mendorong impor komoditas pertanian tertentu, subsidi kapital untuk ekspansi sektor modem, subsidi untuk adopsi dan pengembangan teknologi padat modal, kebijakan perpajakan yang memberatkan bagi komoditi ekspor yang dihasilkan oleh petani produsen kecil, dan kegagalan untuk memberikan "barang-barang insentif" *(incentive goods)* bagi lapisan penduduk miskin.

Kedua, persistensi kemiskinan juga terjadi melalui proses-proses kelembagaan yang cenderung melestarikan kemiskinan pedesaan, seperti akses yang rendah terhadap sumber daya tanah dan air; sistem bagi hasil dan hubungan pertanahan yang tidak seimbang; akses terhadap kredit dan input produksi (termasuk paket teknologi dan informasi) yang rendah dan akses yang terbatas terhadap penyuluhan; tiadanya atau terbatasnya perhatian dan hasil-hasil penelitian mengenai pertanian berlahan sempit; dan banyak kendala perkembangan lembaga-lembaga *"grass-roots"* yang dapat mendorong partisipasi lapisan penduduk miskin.

Ketiga, keduanya masih diperkuat melalui menguatnya dualisme antara usaha tani tradisional berlahan sempit dan usaha tani modern berlahan luas di mana yang pertama secara progresif terus-menerus terdesak oleh pengambil-alihan sumber daya (terutama tanah) yang terbaik melalui ekspansi yang kedua.

Keempat, yang seringkali memperoleh perhatian berlebihan, ia terjadi melalui dampak pertumbuhan penduduk sebagai akibat terjadinya "transisi demografis" menyusul perbaikan mutu hidup dan perkembangan teknologi kesehatan, yang telah menyebabkan meningkatnya tekanan terhadap pemilikan dan penguasaan tanah dan terbatasnya kenaikan tingkat pendapatan rata-rata penduduk di bawah tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi sekalipun.

Paradigma pembangunan yang demikian jelas melupakan kenyataan bahwa pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan hanya dapat diwujudkan apabila pertumbuhan ekonomi memiliki dampak peningkatan standar hidup penduduk miskin

di daerah pedesaan melalui peningkatan keuntungan (*returns*) dari faktor-faktor produksi yang mereka miliki atau dengan cara mengalokasikan pembagian sumber daya yang seimbang untuk menyediakan pelayanan dan infrastruktur pedesaan yang diperlukan untuk optimalisasi produktivitas lapisan penduduk miskin. Strategi yang demikian harus tidak dilihat bertentangan dengan argumen pertumbuhan atau pencapaian tingkat GNP yang tinggi. Keduanya sangat esensial bagi pemecahan masalah kemiskinan di daerah pedesaan, tetapi tujuan tersebut hanya dapat dilakukan secara mendasar melalui *"high-quality growth"* atau *"-poverty reducing growth",* yakni pertumbuhan yang dicapai melalui partisipasi dari seluruh lapisan penduduk di dalam proses ekonomi.

Sekali lagi, yang diperlukan dengan demikian adalah suatu paradigma baru pembangunan yang tidak lagi melihat lapisan penduduk miskin berada di luar sistem produksi nasional. Sebaliknya, paradigma pembangunan yang demikian harus memandang mereka sebagai bagian integral dari sistem produksi nasional, dan dengan demikian menempatkan mereka sebagai aktor dan mitra dalam proses pertumbuhan. Di dalam paradigma pembangunan yang baru itu, *"high-quality growth"* atau *"poverty reducing growth"* dicapai dengan menggantungkan pertumbuhan pada kekuatan kaitan-kaitan antara sektor modem dan sektor tradisional, antara sektor industri dan sektor pertanian. Mengingat lapisan penduduk miskin pada umumnya berada di dalam sektor tradisional atau pertanian, hal itu juga berarti bahwa *"high-quality growth"* atau *"poverty reducing growth"* hams digantungkan pada perlunya memberikan tempat dan

akomodasi yang penting bagi lapisan penduduk miskin di dalam proses produksi, pemasaran, dan akumulasi. Bukti-bukti dari berbagai konteks mendukung argumen tersebut, yakni bahwa apabila lapisan penduduk miskin benar- benar terintegrasi ke dalam sistem pasar, menjadi lebih komersial dan memperoleh dukungan faktor-faktor produksi, infrastruktur dan suatu kerangka insentif, maka mereka akan dapat tampil sebagai *"leading actors"* di dalam proses pertumbuhan sebagaimana yang ditunjukkan oleh hasil penelitian Islam (Jazairy, *et al,* 1992: 15) bahwa 10 persen pertumbuhan sektor pertanian dapat mendorong tingkat pertumbuhan 13 persen di sektor non-pertanian.

Lebih dari semua itu, di bawah penetrasi liberalisasi kapitalisme dunia, paradigma baru pembangunan bahkan harus melihat lapisan penduduk miskin sebagai bagian integral dari sistem ekonomi kapitalis yang akan menjadi karakter dari sistem ekonomi Indonesia di masa mendatang, dan oleh karena itu secara sistemik harus diperlakukan sebagai konstituen dari kebijakan-kebijakan negara (baca: pemerintah). Sama seperti halnya mekanisme kapitalisme yang akan semakin berkembang di Indonesia di masa mendatang secara sistemik akan terus-menerus bekerja memproduksi dan mereproduksi keuntungan dan konsentrasi kapital, maka mekanisme yang sama secara sistemik pula akan terus-menerus bekerja memproduksi dan mereproduksi lapisan penduduk miskin sebagai cadangan tenaga kerja yang diperlukan bagi ekspansi ekonomi (Jordan, 1987). Pada saat yang sama, oleh tuntutan akan berkembangnya *"business confidence"* yang diperlukan bagi produksi dan reproduksi

sistem kapitalisme itu sendiri, maka di masa mendatang sistem kesejahteraan sosial "residual", meminjam terminologi Wilensky dan Lebeaux (Suppes dan Wells, 1991: 32-33), yang selama ini memperlakukan kebijakan bantuan kesejahteraan bagi lapisan penduduk miskin sebagai kebijakan darurat harus ditransformasikan menjadi suatu sistem kesejahteraan sosial "institusional" yang memperlakukan kebijakan bantuan kesejahteraan bagi penduduk miskin sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan pembangunan ekonomi nasional.

PERLUNYA REORIENTASI KEBIJAKAN ANTI KEMISKINAN

Semuanya itu sama sekali tidak berarti bahwa campur tangan pemerintah tidak diperlukan, oleh karena yang menjadi isu di sini bukanlah bahwa campur tangan pemerintah diperlukan atau tidak diperlukan. Para ahli pembangunan sebaliknya percaya bahwa kebijakan makro-ekonomi yang diambil secara tepat oleh pemerintah justru sangat diperlukan untuk meningkatkan akses lapisan penduduk miskin terhadap sumber daya produktif dan pasar dengan menghilangkan kendala-kendala yang timbul dari mode produksi subsistem mereka. Dengan perkataan lain, yang diperlukan bukanlah penolakan terhadap setiap kebijakan pemerintah melainkan kebijakan pemerintah yang benar. Mengingat akan banyaknya hambatan yang tertanam sangat mendalam di dalam sistem ekonomi lapisan penduduk miskin, penyesuaian-penyesuaian kebijakan makroekonomi justru perlu dilakukan secara berkesinambungan dan reformasi- reformasi yang sensitif terhadap masalah kemiskinan perlu dilakukan di dalam dataran yang luas (Jazairy, *et ah,* 1992: 213-214). *Pertama,*

kebijakan nasional dalam bidang perpajakan dan pengeluaran, keuangan, kredit dan tingkat bunga, kebijaksanaan harga dan pemasaran, dan nilai tukar uang, perlu terus-menerus ditinjau ulang untuk mengidentifikasi kawasan- kawasan kebijakan yang menghambat sektor ekonomi lapisan penduduk miskin. Artinya, sumber daya ekonomi harus dialokasikan menurut potensi ekonomi berbagai sektor, dan melalui kriteria itu lapisan penduduk miskin harus memperoleh peluang yang seimbang untuk menikmati hasil pertumbuhan.

Kedua, lembaga-lembaga sosial ekonomi pada berbagai jenjang juga perlu terus-menerus ditinjau ulang untuk melayani kepentingan lapisan penduduk miskin secara lebih efektif. Sektor-sektor negara dan swasta harus dijaga agar tetap dapat beroperasi secara disiplin di atas landasan "keunggulan komparatif" di dalam proses produksi, distribusi, dan pemasaran. Lembaga-lembaga pelayanan input, penyuluhan, lembaga-lembaga keuangan dan pembangunan pedesaan yang sesuai dengan kepentingan-kepentingan lapisan penduduk miskin perlu terus dijaga fungsinya untuk memperkuat kemampuan mereka sebagai wiraswastawan.

Ketiga, akhirnya, sejumlah kebijakan nasional juga diperlukan untuk meningkatkan berbagai aliran sumber daya dari luar bagi lapisan penduduk miskin dan untuk mengeliminasi distorsi perdagangan barang-barang yang menyangkut kepentingan mereka.

Di dalam hubungan dengan semuanya itu, kebijakan *"-price is right"* dalam tiga jenis pasar yang melibatkan ekonomi lapisan penduduk miskin, yakni pasar sarana atau faktor-faktor

produksi, pasar hasil produksi, dan pasar bahan kebutuhan hidup sehari-hari perlu memperoleh perhatian yang khusus untuk memberikan fasilitas bekerjanya pasar dengan benar melawan manipulasi harga oleh otoritas tertentu di luar bekerjanya prinsip keunggulan komparatif suatu komoditas. Namun demikian mengingat kebijakan harga macam apa pun tidak dengan sendirinya menguntungkan lapisan penduduk miskin di bawah kontrol suatu kekuatan monopolistik, setiap kebijakan harga untuk menolong kepentingan lapisan penduduk miskin harus dilaksanakan di dalam integrasi yang kental dengan ketiga kebijakan di atas: kebijakan makro-ekonomi, kelembagaan, dan aliran sumber daya eksternal. Tantangan besar yang harus kita hadapi di dalam pemecahan mendasar masalah kemiskinan di masa mendatang, demikian menurut Jazairy, adalah mencapai dan mempertahankan keseimbangan makro-ekonomi, sementara pada saat yang bersamaan memanfaatkan dan mengoptimalisasi segenap potensi produktif lapisan penduduk miskin, yang akan memperoleh keuntungan dari keseimbangan itu. Dengan perkataan lain, suatu lingkungan makro dan kelembagaan merupakan sebuah prakondisi yang sangat penting bagi pemecahan kemiskinan pedesaan dan pada saat yang sama untuk mencapai keseimbangan ekonomi pada tingkat makro.

Argumen itu nyaris tidak berbeda dari argumen Michael Lipton (1992). Sangat percaya bahwa sumber dari kemiskinan di banyak negara sedang berkembang berakar di dalam kebijakan pembangunan yang bias kota, misalnya, Lipton melihat kebijakan redistribusi kota-desa (*urban-rural redistribution)* sebagai

kebijakan yang paling penting dari empat pilihan kebijakan yang mungkin diambil oleh pemerintah negara-negara sedang berkembang bagi perbaikan kondisi kehidupan penduduk miskin. Keempat pilihan kebijakan yang dimaksud adalah: (1) kebijakan percepatan pertumbuhan ekonomi plus mekanisme "tetesan ke bawah" (*trickle-down*); (2) kebijakan redistribusi di lingkungan pedesaan (*intra-rural redistribution)*', (3) kebijakan pertumbuhan khusus untuk penduduk miskin di daerah pedesaan *(forms of specific growth to the rural poor);* dan (4) kebijakan redistribusi kota-desa (*urban-rural redistribution).* Tiga pilihan kebijakan yang pertama, kedua dan ketiga, menurut Lipton, hanya akan efektif apabila semua itu dilakukan untuk mendukung atau sebagai elemen dari pilihan kebijakan yang keempat.

PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN SEBAGAI SUATU GERAKAN SOSIAL

Itulah tantangan paling besar yang harus kita hadapi di masa mendatang: yang pada hakekatnya merupakan pekerjaan besar untuk mentransformasikan pendekatan pembangunan yang selama ini kita lakukan menjadi pendekatan pembangunan yang benar-benar berpusat pada rakyat (Korten, 1984 dan 1986). Di dalam konteks itulah, program penanggulangan kemiskinan sebagai suatu gerakan sosial menemukan perannya yang sangat penting. Di dalam konteks itu pula, program penanggulangan kemiskinan sebagai suatu gerakan sosial untuk memberdayakan penduduk miskin memperoleh maknanya yang paling penting.

Tantangan paling besar yang harus dihadapi oleh gerakan sosial yang demikian adalah bahwa ia menuntut mobilisasi

kekuatan sangat besar untuk menghadapinya melalui pembentukan jaringan organisasi sosial yang berbeda daripada yang diperlukan oleh suatu strategi pembangunan yang sudah mapan. *Pertama,* seperti halnya dengan semua gerakan sosial yang lain gerakan pengentasan kemiskinan harus memiliki semua ciri-ciri dari suatu gerakan sosial: ia terus menerus berada di dalam proses "pembentukan", "menjadi", dan "berkembang". Kriteria keberhasilannya hanya dapat diukur sampai seberapa jauh ia telah berhasil melibatkan semakin banyak penduduk miskin di dalam proses pembangunan. Itulah pula tolak ukur yang harus kita pergunakan untuk menguji keberhasilan program-program anti kemiskinan tiga sampai lima tahun mendatang.

Kedua, eksistensi dan kelestariannya harus didukung oleh jaringan organisasi sosial yang rapih mulai dari yang berskala kecil dan bersifat *"grassroots"* sampai dengan organisasi sosial yang berskala regional, nasional, atau bahkan internasional. Lebih dari itu, untuk menjamin kelestarian aktivitas-aktivitasnya, suatu gerakan sosial anti kemiskinan harus terus menerus mengusahakan untuk semakin banyak memiliki dan menguasai sumber-sumber dananya sendiri. Sebagaimana sudah sangat luas diketahui, salah satu kelemahan dan sumber dari kegagalan banyak gerakan sosial justru terletak pada kenyataan bahwa mereka pada umumnya tidak memiliki penguasaan sumber daya finansial dalam jumlah yang cukup, pasti, dan dalam aliran yang teratur. Sumber-sumber dana itu pada gilirannya hanya dapat diperoleh dalam jumlah yang besar dan dalam aliran yang teratur melalui kemampuan gerakan untuk membangun jaringan dan kerjasama.

Ketiga, sebagai nafas hidupnya, ia harus terus-menerus didukung dan diperkokoh oleh suatu identifikasi kelompok "kekitaan" yang kuat dengan sistem pembagian kerja yang terbuka di antara para pendukungnya. Berada pada pusat gerakan adalah para pemimpin, yang tidak jarang atau seringkali menuntut dan berpusat di sekitar seorang pemimpin yang memiliki kualitas sebagai pemimpin karismatis. Di luar lingkaran para pemimpin adalah para pendukung yang memiliki komitmen lebih rendah, atau pendukung-pendukung yang bersifat temporer. Dalam pada itu, berada di barisan paling luar dari suatu gerakan sosial penanggulan kemiskinan, seperti halnya dalam semua gerakan sosial, adalah para simpatisan yang secara moral memberikan dukungan tetapi tidak secara aktif berpartisipasi di dalam aktivitas operasional gerakan.

Keempat, organisasi-organisasi pendukung gerakan pemberdayaan lapisan penduduk miskin, para pemimpin, dan para pendukung mereka, harus terus-menerus diorganisasi ke dalam jaringan organisasional yang bersifat terbuka melalui berbagai pertemuan informal, pertukaran dan pemakaian sumber-sumber informasi yang sama, pertemuan-pertemuan, seminar, konferensi, lokakarya dan sebagainya. Untuk mendukung semua kegiatan itu, gerakan sosial penanggulangan kemiskinan juga menuntut pengembangan suatu jaringan perpustakaan terpusat yang memiliki koleksi buku-buku literatur, artikel, *newsletter,* dan majalah, yang secara khusus memberikan informasi dan mengikat para pendukungnya. Dengan semuanya itu gerakan sosial pemberdayaan penduduk miskin harus banyak melakukan pertemuan-pertemuan pada berbagai tingkatan organisasi untuk

menyebarluaskan informasi, membangun solidaritas organisasi, menyusun strategi dan taktik gerakan, dan sebagainya.

Kelima, sebagaimana halnya dengan setiap gerakan sosial, gerakan sosial penanggulangan kemiskinan juga perlu memiliki lambang- lambangnya sendiri: baik yang bersifat positif maupun negatif, seperti halnya penggunaan lambang-lambang "solar" dan "biogas" (sebagai lambang-lambang positif) atau "nuclear" dan "MNC" (sebagai lambang- lambang negatif) yang dipakai di dalam gerakan sosial pelestarian lingkungan. Seperti halnya dengan perjuangan PKI pada masa Orde Lama untuk memperoleh simpati penduduk miskin di daerah pedesaan menggunakan slogan tentang "tujuh setan desa" dan "kapitalisme birokrat" sebagai musuh-musuh petani, maka gerakan sosial anti kemiskinan juga perlu merumuskan lambang-lambangnya yang memikat. Lambang- lambang tersebut dapat ditampilkan dalam berbagai bentuk penampilan: seperti slogan-slogan, nyanyian-nyanyian, "sticker", kancing baju, gantungan kunci, poster-poster dan sejenisnya.

Keenam, akhirnya, pada tingkat ideologis gerakan penanggulagan kemiskinan harus terus-menerus merumuskan secara lebih kristal ideologi alternatif yang ingin ditawarkan untuk menggantikan ideologi pembangunan dominan yang sedang berkuasa. Di dalam ideologi pembangunan yang dimaksud terkandung dua buah elemen yang saling melengkapi satu sama lain: (1) suatu kritik terhadap masyarakat yang ada dan ideologi yang mendasarinya di dalam terminologi moral, seperti misalnya tentang bagaimana masyarakat yang ada memperlakukan secara tidak adil para warganya dan bagaimana

mekanisme hubungan-hubungan sosial yang tidak adil itu terjadi; dan (2) suatu usulan bagi perubahan- perubahan menuju suatu masyarakat yang lebih baik serta cara-cara untuk mencapainya. Masih menjadi sebuah pertanyaan sangat besar apakah gerakan penanggulangan kemiskinan yang sedang kita siapkan melalui berbagai program anti kemiskinan memiliki kapasitas untuk beroperasi di atas landasan ideologi baru menggantikan ideologi "pembangunanisme" yang selama ini menjadi landasan dari banyak program penanggulangan masalah kemiskinan di Indonesia. Tanpa kapasitas itu keberhasilannya sebagai sebuah gerakan sosial sulit dibayangkan.

***

DAFTAR PUSTAKA

Adam, W . M. (1990). *Green Development: Environment and Sustainability in the Third Worlds,* London and New York: Roulledge.

Griffin, Keith dan Azizur Rahman Khan. (1989). 'Ugly Facts and Fancy Models: Poverty in the Third World/Dalam Weisband, Edward (Ed.). *Poverty Amids Plenty: World Political Economy and Distributive Justice*. Boulder, San Francisco and Londong: Westview Press.

Horowitz, Louis Irving, (1972). *Three World of Development: The Theory and Practice of International Stratification*. Second Edition, New York: Oxford University Press.

Islam, Rizwanul, Ed. (1985). *Strategies for Alleviating Poverty in Asia*. International Labour Organization, Asian Employment Programme (ARTEP), Bangkok.

Jazairy, Idris, Mohiudin Alamgir dan Theresa Panuccio (1992). *The State of World Rural Poverty: An Inquiry into Its Causes and Consequences*. New York: New York University Press.

Jordan, Bill. (1987). *Tethinking Welfare*. New York: Basic Blackwell Ltd. Lipton, Michael. (1992). *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. London: Temple Smith.

Korten, David C. (1984). 'People-Centered Development: Toward A Framework.' Dalam David C. Korten dan Rudi Klauss (Eds.), *People- Centered Development: Contributions Toward Theory and Planning Framewaorks,* Wert Hartford, Connecticut: Kumarian Press. Korten, David C. (1986). 'Introduction: Community-Based Resource Management,' Dalam David C. Korten, (Ed.), *Community Management: Asian Experience and Perspectives*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.

Nasikun. (1987). 'Prospek Ketahanan Swasembada Beras Kita Tahun 1987/ Dalam *Prospek Pedesaan Tahun 1987*. Yogyakarta: P3PK-UGM. Reutlinger, S. dan Selowsky, M. (1976). *Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options*. Baltimore: Jhon Hopkins.

Rostow, Walt W. (1960). *The Stages of Economic Growth: An Anti-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.

Suppes, Mary Ann dan Carolyn Cressy Wells, (1991). *The Social Work Experience: An Introduction to the Profession*. New York: McGraw- Hill, Inc.

Weisband, Edward, Ed. (1989). *Poverty Amids Plenty: World Political Economy and Distributive Justice*. Boulder, San Francisco and London: Westview Press.

14
Policygraphy: Analisis Proses Kebijakan dari Perspektif Non-Negara

Sukardi

Policygraphy adalah istilah yang penulis usulkan untuk menengarai corak kajian semacam yang disajikan dalam artikel ini. Sepanjang pengetahuan penulis, selama ini istilah ini belum pernah dipakai, karena pendekatan semacam yang dipakai dalam kajian memang juga pernah dilakukan. Usul penggunaan istilah ini sebenarnya dipicu oleh pengalaman penulis yang menggeluti suati proses panjang dalam interpretasi sejumlah data mikro, semacam data etnografis, dari suatu penelitian lapangan. Sebagai suatu upaya untuk interpretasi, temuan dalam kajian ini tentu saja masih perlu diuji kebenarannya. Betapapun spekulatifnya, kajian ini bermaksud untuk melihat kebijakan publik sebagaimana adanya dari kacamata masyarakat bukan dari kacamata pejabat sebagaimana biasanya. Keberanian untuk mengusulkan istilah *policygraphy* ini bermula dari suatu kesimpulan antara, bahwa masyarakat pada dasarnya telah mempunyai sistem ekuilibrium sosial yang andal untuk menghasilkan kebijakan untuk mengatur tata nilai dan hidupnya sendiri. Ketika negara hadir dan mengklaim

sebagai satu- satunya institusi yang berhak mengatur ketertiban masyarakat, maka lahirlah suatu kedigdayaan yang tidak absah. Berbagai penolakan menebar di mana-mana mulai dari yang radikal hingga yang akomodatif. Dalam tulisan ini, kebijakan publik dipahami dalam setting politis seperti itu. Perubahan kebijakan sangat erat kaitannya dengan delegitimasi kewenangan negara.

Sebagai suatu upaya untuk memahami detail proses kemasyarakatan yang berlangsung dalam kesehariannya, *policygraphy* mengamati proses kebijakan pada level aktor. Dalam istilah *Snoijen* (1997:14) studi ini menganut *actor-oriented approach*. Populasi penelitian ini adalah komunitas petani di lima desa yaitu Simokerto, Telogogalih, Bumiasri, Kaprawiran dan Tirtorukun di kawasan Malang Selatan yang hingga kini terlibat konflik dengan PTPN XII. Sekitar 5000 rumah tangga petani terlibat dalam proses perebutan tanah dan pembabatan tanaman coklat. Dalam terminologi RK. Yin (1984:41-5) analisis yang dilakukan dalam kajian ini menganut strategi studi kasus berganda. Ada sejumlah kasus yang diamati secara beruntutan, yang masing-masing melibatkan satu isu besar. Jelasnya, *setting* empiris kajian ini adalah kasus konflik perebutan tanah antara petani melawan PTPN XII di Malang Selatan. Ini adalah salah satu, dari 26 kasus sengketa agraria besar yang ada di Jawa Timur.

Dalam menentukan responden penelitian di level desa dilakukan dengan proses sebagai berikut:

a) Peneliti melakukan pelacakan singkat tentang aktor pelaku tertinggi di tingkat komunitas. Proses ini terbantu

oleh identifikasi nama-nama dari dokumen rahasia hasil interogasi yang dilakukan oleh Polres Kepanjen Malang.

b) Dari nama-nama tersebut kemudian direkonfirmasikan ke beberapa tokoh untuk mengetahui akurasi hasil interogasi

c) Peneliti menyeleksi beberapa nama petani di tiap desa yang masuk nominasi sesuai dengan informasi dari informan di tingkat lokal

d) Peneliti mengadakan wawancara bebas dan wawancara sambil lalu dengan beberapa orang tersebut.

e) Untuk merekonstruksi suasana sosial yang lebih akurat, peneliti melakukan wawancara dengan cara "membujuk" sejumlah pelaku berkumpul santai di tengah lokasi pembabatan. Untuk mengikat minat responden proses ini dilakukan dengan cara melakukan perekaman gambar *"shoting video"* yang kemudian hasilnya dibagikan kepada masyarakat sementara peneliti lebih banyak menggunakan data audio yang muncul dari proses tersebut.

Di samping itu penulis juga melakukan wawancara dengan beberapa informan, aktor lain yang dinilai relevan untuk memperkuat bobot analisis penelitian di antaranya aktivis LBH Pos Malang, pengacara khusus pertanahan dari LBH Surabaya Pos Malang, LSM pendamping, Ketua dan Pengurus Forum Komunikasi Tani Malang Selatan (FORKOTMAS), Tentara Veteran, mantan Bupati Malang, mantan ketua Land Reform 1964-1970, Pengurus Paguyuban Petani Jawa Timur (PAPANJATI), para aktor intermediari antara lain para penghubung dengan militer, birokrasi, dan seringkali menjadi

perantara berhubungan dengan jajaran militer, penasehat hukum Bupati Kabupaten Malang, dan beberapa anggota DPRD Kabupaten Malang.

Pencermatan proses kebijakan pada ranah interaksi antar aktor yang dilakukan dalam *policygraphy* sangat intens melibatkan proses pemaknaan. Dalam rangka itu, langkah vital dalam studi ini pemaknaan. Pemaknaan bagi komunitas petani adalah merupakan proses interpretasi terhadap fakta dan fenomena yang ada di seputarnya. Apakah keberadaan perkebunan mempengaruhi keleluasaan atau penyusutan ruang pilihan untuk melakukan manuver mempertahankan subsistensinya? Apakah hadirnya perkebunan mencederai rentetan pergolakan relasi-relasi agraria yang berkembang di level komunitanya? Beberapa pertanyaan ini sekedar contoh agenda kritis yang senantiasa menjadi bahan perbincangan dari generasi ke generasi.

Interpretasi tentang makna kehadiran perkebunan di komunitas petani telah mengalami pergeseran dari waktu ke waktu, secara sederhana dibedakan dalam tiga arus utama: fase pergolakan awal, fase represi kemudian fase penentangan dan pemberontakan. Fase pergolakan awal terjadi ketika petani dipaksa untuk melepaskan tanah-tanah yang telah dikuasainya. Fase represi ini merupakan hari-hari paling panjang, diawali sejak tampilnya Orde Baru hingga kejatuhannya. Fase ketiga adalah penentangan dan pemberontakan yang terjadi setelah Orba runtuh. Dari tiga kategori horison tersebut sebenarnya secara konsisten stamina petani tetap stabil dalam mewacanakan penentangan untuk mengembalikan tanah yang diambil oleh negara. Realitasnya derajad ekpresi penentangan petani saja

yang berbeda dari beberapa kurun waktu tersebut.

Pada fase awal pergolakan penentangan diekspresikan dengan usaha-usaha untuk melobi dan menggugat ke beberapa institusi negara. Kendatipun upaya ini gagal, secara konsisten petani terus mengais aneka terobosan. Pada fase represi Orde Baru, usaha-usaha ini praktis berhenti, karena besarnya resiko yang akan ditanggung setiap kali mewacanakan penentangan. Kendatipun demikian di level kehidupan komunitas bentuk-bentuk penentangan tetap dilakukan dengan metoda-metoda yang lebih terselubung antara lain melalui perbincangan lisan dilengkapi dengan pencurian aneka tanaman perkebunan, sabotase kecil-kecilan dan ejekan- ejekan sarkastis kecil terhadap aktor-aktor perkebunan. Dalam terminologi James C. Scott (1990) fenomena penentangan yang disamarkan ini disebut sebagai 'transkrip tersembunyi' *(hidden transcript)*. Perilaku petani untuk menentang dengan cara demikian adalah sebagai langkah cerdas untuk menopengi komunitasnya agar tidak disentuh resiko-resiko hukuman yang lebih besar sementara kegiatan penentangan dapat terus dilakukan.

Pada fase menjelang kejatuhan Orde Baru wacana-wacana penentangan tersebut mulai menyembul lebih nyata. Reformasi adalah atmosfir yang turut mendewasakan penentangan dari sekedar transkrip tersembunyi menjadi transkrip publik *(public transcripts)*. Usaha-usaha untuk menempatkan posisi sejarah dan riwayat agraria lokal disosialisasikan lebih terbuka melalui medium-medium yang lebih dapat leluasa diakses publik. Idiom-idiom penentangan yang selama ini ditabiri topeng dalam transkrip tersembunyi secara perlahan diangkat dalam agenda

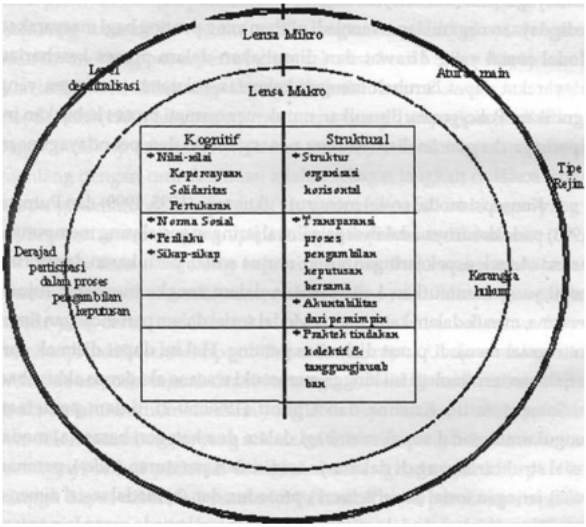
transkrip publik sehingga dapat diketahui secara lebih luas. Proses perubahan model penentangan memang tidak berjalan selinier diatas; pemberontakan terbuka kecil-kecilan memang beberapa waktu diawali sebelum pemberontakan besar tahun 1998 tetapi nampaknya upaya-upaya itu di samping sebagai bentuk aksentuasi penentangan juga dapat diartikan sebagai eksperimen dari aktor-aktor sosial atas dasar keyakinan parokial. Namun demikian aneka pemberontakan kecil tersamar atau yang terbuka tersebut ingin menyatakan kuatnya stabilitas resistensi komunitas petani terhadap eksistensi perkebunan.

Bagaimana rakyat bisa mencapai sebuah suasana perubahan yang terkelola dengan sistematis dan tepat momentumnya? Inilah pertanyaan menjadi sentral kisaran argumentasi yang ingin dibangun dalam *policygraphy* ini. Dalam menganalisis perubahan kebijakan, penulis meminjam kerangka analisis yang belakangan ini semakin dikenal: modal sosial. Di balik dinamika masyarakat yang berlangsung, berjalan proses pendayagunaan (utilisasi) modal sosial. Peran modal sosial dalam suasana kedigdayaan negara dapat menjadi pilihan yang penting bagi masyarakat. Modal sosial yang dirawat dan dimuliakan dalam proses keseharian masyarakat dapat berubah menjadi kekuatan-kekuatan tandingan yang signifikan. *Policygraphy* diusulkan untuk mencermati proses kebijakan ini diperkaya dengan analisis tentang penangkaran, dan penndayagunaan modal sosial.

Konsepsi modal sosial menurut Fukuyama (1995,1999) dan Putnam (1993) pada dasarnya adalah segala ihwal jaringan

sosial yang mempunyai makna. Aspek-aspek jaringan sosial, norma sosial, pertukaran dan norma sosial yang mentautkan kebersamaan dalam rangka mencapai tujuan bersama, masuk dalam kategori ini. Modal sosial dalam perbincangan ilmu- ilmu sosial menjadi pusat diskursus penting. Hal ini dapat disimak dari perjalanan terminologi ini hingga memasuki wacana akademis akhir abad ini.Sementara itu Krishna dan Uphoff (1999:50-2), dalam pemetaan pengukuran modal sosial, membagi dalam dua kategori besar: (a) modal sosial struktural yang di dalamnya terdiri dari peraturan *(rule*s), peranan *(roles),* jaringan sosial *(social network),* prosedur; dan (b) modal sosial dimensi kognitif terdiri dari modal sosial yang berorientasi kepada orang lain antara lain: kepercayaan *(trust),* resiprositas *(reciprocity),* solidaritas *(solidarity).* Modal sosial kognitif yang berorientasi pada tindakan terdiri dari kerjasama, sifat kedermawanan atau sifat pemurah. Ahli lain Bullen dan Onyx (1998: 6-8) berdasar rangkaian penelitian di lima komunitas di New South Wales Australia, menyarankan delapan indikator modal sosial tanpa mengkategorisasikan pada hirarki kognitif dan struktural. Kedelapan indikator tersebut adalah: (a) derajat partisipasi pada komunitas lokal; (b) proaktivitas dalam kegiatan sosial; (c) perasaan percaya dan aman; (d) tingkat koneksi atau hubungan ketetanggaan; (e) tingkat koneksi keluarga dan pertemanan; (f) derajat toleransi pada keragaman; (g) nilai-nilai pedoman hidup dan (h) jaringan kena. (Lihat Gambar 1)

Gambar 1 Peta Konsep Jenis dan Hirarki Modal Sosial



Sumber:
Diadaptasikan dari Anirudh Krishna dan Elizabeth Shrader, 1999: 9

Berbeda dengan modal fisikal, modal sosial bertransmisi dalam kehidupan sehari-hari melalui kegiatan keagamaan, mekanisme kebudayaan, tradisi-tradisi sosial masyarakat atau kebiasaan masa silam (Fukuyama, 1995:26). Artikulasi secara teratur aspek-aspek kultural ini bahkan mampu berubah menjadi kekuatan politik yang signifikan. Studi Brenner (1976) tentang pemberontakan petani yang dikutip oleh Bimer dan Wittmer (2000:1) mengemukakan, modal sosial pada level komunal dalam pengelolaan sumber-sumber alam kolektif dapat berubah menjadi modal politik untuk menentang hegemoni negara dengan sukses. Karenanya, studi Considine (1994:254-5) mengemukakan, peran fenomena- fenomena kultural pembangun modal sosial dalam

kebijakan muskil diremehkan

Perdebatan tersebut menjelaskan, modal sosial berperan besar dalam proses transformasi. Dalam konteks perubahan kebijakan publik, Deborah Stone (1997:220) sependapat peran modal sosial sebagai energi yang berbentuk ikatan dan norma resiprositas masyarakat menjadi penting. Dalam konteks komunitas dan kelembagaan menurut Serageldin dan Grootaer (1997) yang dikutip Bank Dunia (1998:6) modal sosial dapat dibedakan dalam dua dikotomi: orientasi hirarkinya dan orientasi lingkupnya. Dalam terminologi Putnam pembagian ini dilakukan dalam dua kategori, yaitu modal sosial tali pengikat (bonding social capital) yang diartikan sebagai jenis-jenis modal sosial yang fungsinya lebih ekslusif. Orientasi internalnya lebih kuat, solidaritas yang dibangun dengan modal sosial ini berimplikasi pada kohesi sosial dan soliditas mikro atau komunal. Sementara itu modal sosial tali penghubung (bridging social capital) berfungsi dalam aras yang lebih inklusif. Peran modal sosial tipe ini lebih banyak pada fungsi menjalin jaringan dengan potensi-potensi modal sosial eksternal.

Proses pembelajaran dan pendayagunaan modal sosial memiliki kontribusi dalam menggerakkan dinamika masyarakat. Dengan proses ini, terjadilah suatu proses strategis dalam bentuk penggandaan kekuatan intelektual komunitas petani. Melalui pendayagunanan itu, berlangsung multiplikasi kekuatan intelektual tersebut yang pada gilirannya memasok intensitas penggunaan modal sosial lebih lanjut melalui beraneka insentif. Mereka, pada gilirannya mampu menciptakan derivat-derivat modal sosial selanjutnya untuk membimbing aneka modal sosial berkonversi menjadi kekuatan-kekutan struktural dan instrumental. Proses ini yang sebetulnya dimaksud dengan

kohesivitas internal komunitas *(bonding social capital)*. Pada bagian akhir dibahas selintas sebuah proses aliansi dengan kekuatan- kekuatan eksternal komunitas, yang sebenarnya merupakan bentuk penangkaran modal sosial untuk mengawal hasil-hasil dari proses yang telah dilewati sebelumnya atau dikenal dengan penjalinan dengan modal sosial luar komunitas *(bridging social capital)*.

Dalam studi ini, data yang diperoleh dianalisis berpedoman pada alur teoritik, melakukan interpretasi, mengontrol sensitivitas subyektivitas melalui cek silang antar aktor. Kemudian disusun dalam ketegorisasi- kategorisasi sesuai dengan pertanyaan dan tujuan penelitian. Salah satu kerangka kategorisasi yang dipakai adalah dengan mengkaitkan tipe transkrip publik dengan tipe modal sosial yang didayagunakan. Hal ini bisa dilihat dalam Tabel 1.

Tabel. 1

Penggunaan Transkrip dalam Proses Penangkaran Modal Sosial

	Modal Sosial Pengikat *(Bonding Social Capital)*	Modal Sosial Penghubung (*Bridging Social Capital)*
Transkrip Publik *(Public Transcripts)*	Idiom, Sarkasme, Anonim (I)	Perangkap dan Sogok (II)
Transkrip Tersembunyi *(Hidden Transcripts)*	Agitasi *Sugestif* (III)	*"Sowan" dan* "Nyawis" *(IV)*

Identifikasi tipe modal sosial dan jenis transkrip publik yang ada di masyarakat membantu kita untuk memahami dinamika kebijakan. Modal sosial pengikat bisa dilacak kehadirannya

dalam transkrip publik dalam bentuk idiom, sarkasme dan anonimitas (tipe I). Pemakaian idiom, sarkasme dan anonimitas yang dikembangkan memiliki kaitan dengan proses dan dinamika yang digalang. Mobilisasi dukungan dan eksklusi fihak-fihak yang tidak disukai, dilakukan dengan pendayagunaan modal-modal sosial tersebut. Masyarakat, ketika berhadapan dengan situasi tertentu (misalnya berhadapan dengan aparat keamanan) mendayagunakan modal sosial yang punya kemampuan memerangkap. Mereka mengembangkan mekanisme sogok, yang ujung-ujungnya memperlemah kemampuan aparat untuk menindak masyarakat. Dari pelacakan transkrip publik maupun transkrip tersembunyi, peneliti bisa mengkaitkan proses perlawanan terhadap negara. Interpretasi data tersebut dilakukan dengan cara mengembangan penafsiran-penafsiran seraya mendeskripsikan hasil analisis untuk menjawab pertanyaan penelitian.

MENGUBAH KEBIJAKAN: MEREBUT KEMBALI LAHAN

Kesepakatan untuk melakukan aksi perebutan kembali tanah-tanah yang diyakini sebagai milik leluhur masyarakat setempat memiliki akar panjang yang ingin dipaparkan di sini. Beredarnya wacana bahwa Perkebunan Kalibakar mengalami kemunduran dan tindakan-tindakan represi kepada penduduk lokal dalam rangka mengatasi kemunduran itu telah menjadi bibit bagi berkembangnya wacana perlawanan. Pengelolaan modal sosial yang berlangsung di sana menghasilkan aksi kolektif yang terpimpin dan terkoordinir secara rapi.

Kemunduran Perkebunan Kalibakar

Sejak awal kehadiran Perkebunan Kalibakar telah dipersepsi miring oleh sebagian besar penduduk. Apresiasi buruk ini utamanya bersumber dari proses pemerolehan tanah yang tidak *fair*. Di samping itu dari peta perkebunan yang tersebar di lima desa, struktur bidang tanahnya terfragmentasi dalam ceceran bidang-bidang kecil yang disebut dengan *verponding*. Di sebagian besar desa luasan total areal konsesi perkebunan mendominasi hampir 50% luasan tanah desa dengan kualifikasi geologis terbagus. Dari segi serapan tenaga kerja antara 1985 dan 2001 terlihat, perusahaan ini mengalami kontraksi yang sangat besar. Jika pada tahun 1985 masih mampu menyerap tenaga sebesar 2293 pada tahun 1997 angka itu tinggal 818, nyaris tinggal sepertiganya, padahal ledakan angkatan kerja lokal bukan menyusut.

Beberapa *afdeling* di lima desa sebagian besar lahannya sudah *bongkor* dan ditumbuhi gulma liar, alang-alang dan bahkan ditelantarkan. Beberapa upaya memperlambat proses ini sebenarnya dilakukan oleh Administratur dengan menyakapkan beberapa areal yang *bongkor* kepada para petani di tiap desa. Di Desa Kepatihan misalnya, sejak tahun 1993-an setidaknya telah ada lahan nyaris separo areal konsesi perkebunan yang disakapkan kepada petani dengan mekanisme 'lanyahan'. Setidaknya ada 400 rumah tangga petani yang terlibat dalam hubungan penyakapan dengan perkebunan Kalibakar. Pada saat perjanjian 'lanyahan' tahun 1997 setidaknya 7,75 ha areal baru di Kepatihan disakapkan kepada 11 orang petani di Kepatihan. Sejak sistem *'lanyahan'* dipraktekkan di beberapa tempat

muncul anggapan di kalangan petani bahwa PTPN Kalibakar nampakya tak lagi mampu mengelola kebun secara baik. Hal ini juga ditunjang oleh kesaksian petani yang melihat beberapa areal HGU yang semestinya menurut ketentuan ijin hanya boleh ditanami coklat dan cengkeh ternyata justru ditanami aneka tanaman tahunan: pete, mahoni, bendo, pisang, kelapa itupun dengan kondisi tak terawat. Di samping itu, beberapa pekerja menuturkan setiap ada inspeksi dari kantor Direksi Surabaya, para buruh yang sedang bekerja diperintahkan bersembunyi ke tengah kebun sehingga sulit dijangkau oleh pejabat yang kontrol. Menurut dugaan beberapa petani ini semakin memperteguh anggapan bahwa ada yang tidak betul dalam manajemen PTPN misalnya dalam hal penentuan upah.

Wacana Penentangan

Perkembangan wacana memiliki kaitan dengan proses pembentukan pengetahuan kolektif komunitas petani. Di tingkat lokal proses ini sebenarnya mempunyai empat pilar momentum. Keempatnya akan diuraikan secara singkat berikut ini.

Pemahaman dan interpretasi sejarah lokal. Pada periode awal 40-an rakyat mengokupasi tanah bekas perkebunan Belanda, kemudian tanah garapan rakyat diokupasi oleh negara. Pemaknaan ulang sejarah lokal diangkat sebagai tema penting setelah menelaah keterkaitan berbagai rangkaian peristiwa yang mendahului proses pergolakan petani di lima desa amatan. Pemaknaan ulang sejarah yang dimaksudkan dalam konteks ini adalah sebuah usaha dari sekelompok aktor untuk menemukan bukti-bukti alternatif, dan testimoni dari sumber-sumber yang

representatif untuk dijadikan rujukan memperbaiki atau bahkan merombak pemaknaan sejarah lokal. Hampir tiap desa, para petani yang akan dihimpun dalam sebuah kelompok pembabat atau bahkan panitia selalu mendahuluinya dengan melakukan proses rekonfirmasi kepada sumber-sumber lokal otentik dengan seksama. Mereka sangat beruntung, sebab sumber-sumber yang diperlukan tersebut hingga kini masih tersedia antara lain: para veteran yang pernah disantuni tahun 1945-1949, para petani yang pernah domisili di tengah areal perkebunan, kuburan-kuburan dan sisa-sisa peradaban komunal yang masih terjaga: sumur, punden, tanaman tahunan yang dibiarkan tumbuh dengan diameter pohon nyaris 2 meter.

Kemunduran kinerja dan manajemen PTPN. Kemunduran ini menjadikan PTPN tidak dapat mengadopsi dinamika dan struktur kependudukan lokal. Meluasnya lahan bongkor di berbagai areal perkebunan dan kemudian dibagihasilkan dengan penduduk dengan sistem *"lanyahan"*. Di desa Bumirejo penduduk yang menjalin hubungan bagi hasil mencapai 60 orang, Kepatihan mencapai 400 orang dengan bagi hasil 60% petani dan 40 % PTPN. Fakta ini diinterpretasikan oleh penduduk sebagai bukti PTPN tidak lagi kuasa dan memadai mengelola tanah yang begitu luas.

Luka dan memori kolektif. Imam Suja'i mengatakan secara sarkastis, para buruh PTPN itu telah berubah dari manusia menjadi *"anak-e kloneng"* (begitu terdengar bunyi neng-neng-neng dipagi buta mereka bergegas dan berlomba untuk mendatangi kantor perusahaan untuk dapat direkrut sebagai buruh hari itu, keadaan ini berlangusng hingga pertengahan 1998).

Pengalaman-pengalaman buruk berinteraksi dengan pihak perkebunan membekaskan luka dan memori kolektif yang tidak mudah dihilangkan. Seringkali para pekerja menerima umpatan sangat kasar dan menyakitkan untuk ukuran lokal dari para mandor tentang perilaku bekerjanya yang sering mencuri dan tidak mengindahkan tanaman perkebunan. Dalam wawancara tanggal 21 Juni 2002 misalnya Imam Suja'i menirukan ucapan kasar para mandor yang sering diadukan oleh para buruh dari kalangan kerabatnya *"....matamu, ngerahi ramban no kono ki opo tandurane mbahmu ? ..."* begitu sapaan seorang mandor ketika menghardik seorang buruh atau petani yang sedang menebang beberapa ranting dedaunan untuk pakan kambing.

Setiap ada patroli dan kontrol dari kantor PTPN Surabaya, para buruh diminta untuk bekerja jauh ke kawasan dalam kebun sehingga tidak bisa dijangkau oleh inspeksi dan tidak ditanyai tentang upahnya. Ini juga yang menimbulkan persepsi bahwa penindasan upah tengah dilangsungkan oleh PTPN kepada para penduduk atau para buruh yang bekerja di situ. Upah yang rendah, serapan tenaga kerja yang buruk, dan perlakuan yang tidak manusiawi kepada kriminal-kriniminal kecil di tiap desa telah memperkuat sebuah anggapan bahwa perkebunan yang hadir dalam suasana kemerdekaan dan kebebasan bangsa inipun masih juga belum berubah, masih "kelondo-londoan".[37] Pencuri dedaunan untuk pakan ternak tatkala ketangkap harus dihajar oleh seorang anggota Koramil di tengah kebun itu juga. Kemudian setelah itu dibawa ke kantor POLSEK Tirtoyudo dan

37 Wawancara Imam Suja'i, Bawon dan Yasin, 26 Juni 2001.

harus ditebus dengan uang Rp. 400.000, yang diperolehnya dengan menjual dua ekor kambing yang dihidupi dengan pakan curian itu. Sistem rekrutmen bekerja terhadap angkatan kerja lokal tak lebih dari 3%, itupun hanya dipekerjakan paroh bulan juga memperlihatkan betapa manajemen perkebunan tidak lagi mampu menjadi naungan yang memadai terhadap ledakan angkatan kerja yang berubah lebih pesat.

Munculnya pemicu. Pada tahun 1994 secara sepihak PERHUTANI akan melakukan pengukuran dengan menyerobot tanah-tanah rakyat. Pada periode-periode tahun 70-an ekspansi areal perkebunan dilakukan dengan cara mengosongkan pemukinan di tengah-tengah desa-desa kawasan Malang Selatan. Usaha ini dijalankan dengan sokongan kekuatan militer lokal besar. Di beberapa tempat antara lain Desa Kepatihan, Desa Bumirejo banyak orang yang akhirnya gantung diri di dalam rumahnya karena tidak ingin dipindahkan. Sampai akhirnya antara tahun 1969-1974 muncul sebuah opini yang ditakuti masyarakat. Opini tersebut antara lain mengisyaratkan bahwa desa-desa yang berbatasan di empat afdeling yaitu: Kalibakar, Petungombo, Sumbergesing dan Lebakharjo segera akan dipindahkan ke desa lain. Kebun-kebun yang rusak akan direnovasi, dan rakyat yang telah mendiami kawasan tersebut diharuskan pindah. Serentak kasak-kusuk ini ditanggapi masyarakat dengan gerakan menanam pohon puring di setiap pojok dan pembatas antar persil garapan tanah. Puring itu berdaun warna merah hati dan lazimnya hanya ditanam di kawasan pekuburan rakyat. Beberapa rakyat menuturkan tentang makna gerakan menanam puring saat itu .. .*yen sampek rakyat dikongkon pindah kabeh jelas bakal banjir getih deso Kalibakar*

ki... tetep ora gelem kon pindah...."[38] Usaha-usaha rakyat untuk mengembalikan tanah tersebut tak pemah surut, tahun 1970 Bunasar seorang lurah dari Simojayan harus mendekam 13 hari di penjara karena ngotot akan mengurus tanah-tanah eks perkebunan Belanda di desa Simojayan. Imam Suja'i yang kini mewarisi kedudukan kakeknya tersebut iba melihat kakeknya yang dianiaya oleh beberapa polisi dan ditelanjangi, sholat pun harus dilakukan dengan sembunyi. Wasiat terakhir yang hingga kini masih dipegang teguh oleh Imam Suja'i adalah ketika menjelang ajalnya. Bunasar secara khusus memanggilnya sembari diberi tujuh buah keris yang hingga kini dirawatnya setiap bulan Muharram, dan setiap malam Jum'at diberi beberapa "sandingan" bunga, rokok, minyak wangi. Lebih lanjut Imam Suja'i menuturkan kembali wasiat kakeknya tersebut

> *"...Ngene yo le... cathetono barange uwong-uwong sing wis kanggo berjuang ngrebut tanah iki. Tanah ki sakjane biyen dudu duweke sopo-sopo tapi olehe berjuang nglawan londo...masiyo aku engko ora iso nerusno perjuangan iki, ganti terusno masiho rogoku ora ono insya Allah rohku arep nyawiji karo kowe..."*[39]

Ketika Imam dimohon komentarnya hubungan antara wasiat tersebut dengan kegigihan tekadnya mengembalikan tanah ia menandaskan

> "*.. .makane kulo niki cincing-cincing duwur berjuang niki nggih kranten wasiat niku, kanggene kulo lek berjuang niki mboten ngantos kasil niki isin saestu, timbangane mundur luwih becik mati kulo, Iha engke lek*

38 Wawancara dengan Matsholeh, Tirtoyudo 3 Juni 2000. wawancara dengan Imam Suja'i, Simojayan, 26 Juni 2001.

39 Wawancara Imam Suja'i, Simojayan, 2 Mei 2002.

sampek mundur koyo nopo rai kulo niki, lek kulo gadah anak wedok mboten kiro ajeng dilamar uwong soale bapak-e nglewes...kae lho anak e Imam r a payu, Iha piye le arep payu wong bapak e nglewes ngono ..."[40]

Dari Transkrip Tersembunyi Menjadi Aksi

Keyakinan petani bahwa meraka adalah kurban konspirasi dari sebuah kekuatan besar telah menancap di sebagai besar persepsi. Sekalipun tanah- tanah yang dikuasai PTPN telah dipayungi oleh dokumen hukum yang syah, subtansinya adalah tidak benar. Ketika tanda-tanda kemunduran mulai merayap%dan ini berarti awal eksistensi perkebunan tak lagi mampu menyediakan sedikit naungan sosial%penentangan sebagian besar petani tidak dilakukan secara terbuka. Apalagi dalam kurun waktu tersebut represi negara menjadi ancaman nyata siapapun yang mencoba mengekspresikan perlawanan terhadap eksistensi perkebunan. Satu-satunya perlawanan yang gagal dikontrol oleh kekuatan represif adalah melalui ejekan, anekdot, sarkasme, cibiran yang dikembangkan dalam sebuah interaksi dan penuturan petani sehari-hari. Sementara itu model perlawanan ini juga dilengkapi dengan pencurian buah coklat, menebang tanaman penaung, melakukan perusakan-perusakan kecil sekenanya di areal perkebunan, mengadakan sabotase kecil selama menjadi buruh di perkebunan misalnya menaburkan pupuk di tempat yang salah, membuang pupuk, membuang pestisida di tengah kebun, membiarkan aneka hama dan pengganggu bersembunyi di tempat yang telah diketahui.

Beberapa modal perlawanan tersembunyi petani ini

40 Wawancara Imam Suja'i, Simojayan, 2 Mei 2002.

bukan hanya dilakukan oleh para petani yang secara terbuka menentang eksistensi perkebunan, tetapi juga dilakukan oleh para buruh perkebunan yang leluasa dapat mengakses beberapa jenis pekerjaan di tempat ini. Beberapa mantan buruh juga menjelaskan, aneka perlawanan terselubung ini jika sampai diketahui mandor atau sinder kebun juga memperoleh sangsi untuk tidak lagi dipekerjakan. Akan tetapi bagi mereka itu soal sangat sederhana, sangsi tersebut beberapa kali dapat ditebus dengan cara memberikan semacam 'uang rokok' dan bingkisan natura kepada sang mandor atau sinder kebun. Berikut ini diidentifikasi beberapa jenis perlawananatersembunyi yang terekam.

Kegelisahan demi kegelisahan di beberapa kantong perkebunan akhirnya juga tak dapat disembunyikan. Ada kesadaran luas bahwa penentangan terhadap eksistensi perkebunan dapat diibaratkan *"timun mungsuh duren"* (buah mentimun melawan durian), artinya berhadapan dengan sebuah kekuatan perkasa. PTPN ditopang oleh negara, mempunyai uang, mampu mengerahkan tentara dan bisa jadi didukung birokrasi

Pada tahun 1996, Imam Suja'i, Simojayan menjadi kepala desa pertama yang secara tersamar merancang sebuah penentangan dalam sebuah pentas teatrikal wayang kulit di forum publik. Langkah ini adalah sebuah awal sosialisasi brosur sebagaimana diyakini banyak orang. Lakon wayang yang dipentaskan dalam acara tersebut adalah *"Gatot Kaca Nagih Janji"* seraya mendatangkan dalang dari Puger, Jember. Sinopsis inti dari cerita ini adalah ketokohan seorang pemuda pelopor untuk menagih janji kepada sebuah kerajaan karena pernah meminjam

tanah dari kakek pemuda tersebut. Ketika itu terjadi dialog dalam pemilihan lakon antara Imam[3]/4yang waktu itu masih sekretaris desa[3]/4dengan Jair sebagai kepala desa. Sinopsis lakon ini menurut Imam adalah identik dengan persoalan-persoalan yang tengah dihadapi penduduk Simojayan:

> *"...khan tanah Pendowo dikuwasai Kurowo, dadi Pendowo ra iso nagih, putune Pendowo Gatutkoco sing kongkon nagih niku, wah rame terus perang mawon lha sakjane ngoten sing dadi Gatutkaca niku kulo !!!, mantun ngoten 3 wulan sakrampunge tanggapan wayang bersih desa niku kebun PTP teng ngriki buyar..."*[41]

Sejak saat itu Imam yang waktu itu masih menjabat sebagai Sekretaris Desa Simojayan dianggap sebagai tokoh yang sangat berbahaya dan mengancam eksistensi *afdeling* Petungombo. Beberapa kali didatangi oleh pejabat PTPN dan diminta untuk mundur dari aktivitasnya sebagai pembangun opini dengan imbalan gaji 5.000.000 sebulan ditambah dengan berbagai fasilitas mobil Taft. Imam memperoleh simpati besar dari para pejabat PTPN ketika akan menjemput dalang ke Puger juga dipinjami mobil Taft PTPN, demikian pula mobil butut yang sudah tua dan sering ngadat dibelikan ban oleh PTPN. Seraya tetap menjaga hubungan baik dan tidak pernah menolak berbagai pemberian yang wajar, Imam tak menyurutkan aktivitasnya setelah sukses mengambil alih tanah titisoro 1992, gelombang kedua pembabatan tanah terulang kembali tahun 1997. Pada tanggal 23 Desember 1997 areal tanaman coklat dan tanaman penaung di perkebunan seluas 240 ha di Simojayan dibabat rakyat dan seluruh tanaman di atasnya rata dengan tanah. Peristiwa

41 Wawancara Imam Suja'l, Simojayan, 2 Mei 2002.

ini menjadi bahan perdebatan sengit di berbagai koran lokal. Di samping itu, gelombang pembabatan hutan Titisoro kemudian diteruskan ke areal tanaman coklat PTPN ini telah menorehkan sebuah eksperimen sosial paling penting di kalangan komunitas petani yang berlarut-larut terlibat konflik tertutup dengan perkebunan. Peristiwa Simojayan mengirimkan pesan kepada seluruh rakyat yang ada di kawasan PTPN XII untuk mencermati, bahwa segalanya serba mungkin kalau rakyat bersatu dan berani memulai sesuatu. Sejak saat itu beberapa penduduk di enam desa lainnya terus membicarakan dan mengintip bagaimana seorang Imam Suja'i yang berkedudukan sebagai sekretaris desa dapat mengorganisir penumbangan ratusan ribu pohon coklat. Mat Sholeh yang kemudian duduk sebagai koordinator pembabatan tanaman coklat dari Tirtoyudo dan Giman koordinator dari Kepatihan ketika bertandang ke rumah Imam Suja'i diledek demikian "*....wis lek kon gak wani ndang mbabat mbok s ayak an... engko tak kado kathok yo* ..." Kata-kata ini betul-betul melecut dua orang keturunan Madura yang terkenal bertemparamen keras itu. Sejak itu informasi terus menebar, tentang bagaimana cara-cara Imam Suja'i mengorganisir rakyat, dan bergerilya menghadapi tentara yang bersenjata lengkap.

Kabar bahwa Simojayan sukses menebang pohon coklat di areal HGU PTPN XII mewarnai berita lokal, publikasi koran radio terus menyiarkan perkembangan hari demi hari gerakan rakyat di desa tersebut. Sementara itu proses sosialisasi di lima desa lainnya terus dilangsungkan oleh beberapa pemuka desa. Di tengah suasana gejolak politik nasional, Desa Tirtoyudo dan Kepatihan juga tengah mempersiapkan pergantian kepala desa. Isu pengembalian tanah-tanah yang dipinjam PTPN langsung

dijadikan komoditas kampanye yang diperankan oleh para kader masing- masing kandidat kepala desa di dua desa tersebut. Bersamaan dengan itu, di Desa Bumirejo, proses sosialisasi tentang kedudukan sejarah tanah di desa-desa tersebut terus disebarluaskan dalam pembicaraan-pembicaraan informal di antara rakyat sendiri. Pertemuan tahlil, yasinan di masjid atau di rumah-rumah terus dilakukan disertai dengan perbincangan sejarah tanah yang sebenarnya itu bagaimana.

Sementara di Desa Bumirejo berlangsung kegiatan untuk menghimpun kesaksian ini, juga telah diawali oleh Bawon dan Sutrisno dengan mendatangi beberapa orang tua yang masih hidup di desanya untuk mendapatkan konfirmasi tentang status pemilikan tanah. Setidaknya 19 orang berusia lanjut telah didatangi Bawon dan kawan-kawannya untuk dimohon bercerita tentang riwayat tanah di desanya. Besarnya tekad Bawon untuk terlibat dalam berbagai proses gagasan pengambilalihan tanah sebenarnya dilandasi oleh sebuah pengalaman pribadi sangat mendalam. Ketika usianya masih SMP Bawon kecil sering diajak ke rumah adik kakeknya yang bernama Dulkosen. Beberapa kali pertemuan itu ia dan Dulkosen terlibat dialog tentang tanah eks perkebunan Belada yang kemudian diserobot PTPN. Dialog terjadi antar cucu kecil yang masih duduk di SMP dengan sang kakek :

> *"...kon terusno sekolah sampek duwur le... engko lek wis sekolah duwur tanah kuwi jupuk en, tanah iku podo karo tanah ndik kitren omah iki le. ..wek e bapak mu, mbah mu kabeh ono tengah kono, sakik karo pak Akup (Kades) biyen di kek no londo..."*[42]

42 Wawancara Bawon Basuki, Bumirejo, tanggal 14 Mei 2002.

PENUTUP

Bagaimana masyarakat "mengelola" perubahan dalam setting yang sulit yang dikomunikasikan sebagai situasi *"timun mungsuh duren"* ini? *Pertama,* di dalam masyarakat terjalin suatu sinergi antara proses advokasi yang digalang oleh tokoh-tokoh kunci yang dibarengi dengan suatu proses pembelajaran melalui medium yang mereka kuasai. Hal ini terlihat dalam rekrutmen aktivis, penciptaan modal sosial perangkap dalam rangka meminimalisir potensi pembalasan dari aparat negara, penentuan strategi pembabatan dan sebagainya. *Kedua,* melalui institusi sosial yang ada berlangsunglah suatu proses, yang penulis sebut penyelarasan dan konversi modal sosial menjadi modal perubahan. *Ketiga,* dalam rangka mengerahan energi masyarakat, berlangsung perombakan wacana, dari corak lama yang meneguhkan pelapisan sosial ke corak baru yang memetakan polarisasi sosial. Solidaritas yang tadinya dikelola atas dasar kesamaan status dikonversi ke dalam solidaritas atas dasar kesamaan sikap. Terjadi redefinisi kategorisasi siapa kawan dan siapa lawan. *Keempat,* di masing-masing desa berlangsung suatu kompetisi sengit menyeret pemerintahan desa masuk dalam kubu gerakan masyarakat. Dengan menyeret pemerintah masuk ke dalam peta konflik, maka kapasitas kelembagaan desa bisa dimanfaatkan oleh masyarakat. Butir-butir temuan tersebut di atas disarikan dari suatu proses detail dan berliku dalam upaya memaknai apa yang dilakukan masyarakat, dengan mengacu pada keseharian mereka. Karena keterbatasan halaman, detail paparan *policygraphy* tentang hal itu tidak bisa disajikan di

sini. Penulis hanya berharap, peragaan *policygraphy* yang telah dicontohkan di atas mengilhami komunitas pengkaji kebijakan publik tentang alternatif cara memahami dan menganalisis proses kebijakan.

Dalam kasus yang dikaji ini, perjuangan petani ternyata membuahkan hasil yang menggembirakan mereka. Mereka berhasil memperoleh kembali tanah-tanah yang pernah diokupasi oleh rejim kapitalisme pemerintah kolonial, kemudian diteruskan oleh pemerintahan republik Indonesia. Sejak tahun 1999 penguasa tanah tersebut menemukan titik balik yang signifikan. Dari 2050 ha tanah subur yang semula dikuasai oleh negara melalui PTPN XII dan dilebati tanaman coklat, kini tanah seluas itu *direclaiming* oleh rakyat dan disulap menjadi hamparan tanaman pangan ketela dan jagung. Dalam seketika tanah seluas itu kini dapat menyulap berbagai bentang fakta sosial lima desa di wilayah tiga kecamatan lereng Gunung Semeru yaitu desa: Simokerto, Telogogalih, Bumiasri, Kaprawiran dan Tirtorukun. Setidaknya 5000 rumah tangga petani di lima desa tersebut kini merasa telah menjadi manusia yang sebenarnya, setelah puluhan tahun menjadi pengunjung dan penonton di atas tanah leluhurnya. *Paceklik* pangan yang biasanya akrab menghampiri rumah tangga petani menjelang musim penghujan tiba, kini dapat dihalau kehadirannya. Simbol benda mewah mulai dari elektronika hingga mainan anak yang biasanya hanya dapat mereka angankan, kini benar-benar telah hadir di keseharian rumah tangga petani yang telah begitu akrab dengan kemiskinan.

Tabel 2

Transkrip Tersembunyi Perlawanan Buruh Perkebunan

Momentum Jenis Pekerjaan Buruh	**Jenis Sabotase dan Perlawanan yang Disamaikan**
Pembuatan Lobang Tanaman	• Kedalaman dikurangi • Pemilihan lokasi tak sesuai kriteria • Mencari cara lokasi tanah-tanah yang gembur
Penutupan Lobang Tanaman	• Ditimbun dengan dedaunan baru kemudian ditimbun dengan tanah • Tidak diinjak-injak dengan padat, sesuai dengan petunjuk
Penanaman	• Bibit coklat ditanam dengan agak dibenamkan sehingga akar tunjangnya dal am pos isi tertekan • Penanaman dilakukan dengan sekenanya, tanpa peduli naungan yang ada di atasnya
Jambret	• Memangkas d aun-daun c oklat yang masih muda • Memangkas dengan menggunakan tarikan tangan' bukan sabit atau pisau
Berantas hama	• Penuangan menu pestisida sekenanya • Penyemp rotan hanya dengan mengirit air agar dapat diperoleh lahan sebanyak mungkin • Tidak menyemprot di bagian mukim hama, tapi dedaunan yang terjangkau penglihatan saja

Momentum Jenis Pekerjaan Buruh	Jenis Sabotase dan Perlawanan yang Disamaikan
Wiwil	• Memetik dedaunan dan calon buah coklat tidak dengan teliti
Pengaturan Naungan	• Hanya menebang dedaunan naungan yang dapat dipergunakan untuk pakan ternak • Menebang penaung di dekat akses jalan
Pemupukan	• Menabur pupuk tidak tepat mendekati pangkal pohon coklat • Menaburkan pupuk tidak sesuai dengan takaran semestinya *)
Pembuatan teras	• Pembuatan gundukan tanah s eken any a, mengambil tanah urugan dari temp at-tempat yang dilarang (dekat pohon coklat)
Lanyahan	• Mencuri tanaman menjelang dibeli oleh para pengijon • Mengurangi takaran bagian untuk pihak perkebunan

Tabel 3

Alternatif Transkrip Tersembunyi Perlawanan Petani

Momentum Jenis Perlawanan	Jenis Sabotase dan Perlawanan yang Disamarkan
Mencari pakan ternak	• Menebang daun tanaman penaung • Memangkas beberapa helai daun coklat
Mencari sayur daun pakis	• Mencuri buah coklat muda di bawa pulang • Memakan buah coklat muda di tempat
Mencari kayu bakar	• Menebang ranting tanaman penaung

Momentum Jenis Perlawanan	Jenis Sabotase dan Perlawanan yang Disamarkan
Mobilisasi kerja komunal	• Memetik coklat muda dan dimakan ditempat • Memangkas aneka tanaman penaung • Memangkas ranting dan dahan pohon coklat
Menjadi buruh di petani	• Memetik buah pisang • Memetik buah kelapa • Stigma anak kelondo-londoan' kepada pegawai perkebunan
Memberikan Sebutan ('Julukan')	Tidak memperlihatkan respek yangsejati kepada kal angan pegawai perkebunan: tidak mendatangi undangan selamatan, hajatan.
Jelang saat peringatan 17 Agustus	Memeras administratur dengan aneka sumbangan kegiatan
Saat musim penghujan tiba	• Beberapa dukuh di kawasan kantor perkebunan • mengajukan proposal untuk pemasangan gorong-gorong air, perbaikan jalan

Tabel 4

Beberapa Idiom dan Transkrip Tersembunyi untuk Melawan dan Mengendalikan Penentang Perebutan Tanah

Idiom Lokal	Makna Penjelas	Arah Lawan
Fulus	Siapa memberi uang kepada para pejabat dan tentara pasti lulus untuk Tentara, pejabat meminta sesuatu	Tentara, Pejabat

Idiom Lokal	Makna Penjelas	Arah Lawan
Gerilya	Membabat dengan cara menipu tentara. Memabokkan tentara dengan aneka minuman keras, memanjakan tentara dengan hidangan semewah mungkin sementara gerak pembabatan diorganisir rapi	Tentara
Setruman	Menyebarkan informasi khusus secara tersembunyi kepada beberapa orang yang sangat dipercaya	Agen-agen rahasia dan preman perkebunan di desa, tentara
Getok Ular	Menyebabkan informasi yang kurang rahasia kepada semua orang yang dipandang relevan	Agen-agen raasia dan preman perkebunan
Haram	Ha...ha.. enak e eram, (haa enak sekali) sebutan sarkasme untuk kata 'haram', yang diterakan kep ada tanah-tanah yang direbut petani	Petani-petani yang tidak loyal kepada kelompok pembabat
Kaku kudu kenek gae tali, lemes kudu kenek gae pikulan	Untuk menakut-nakuti tentara agar tidak kasar kep ada rakyat, bersifat luwes saja	Tentara komando, operator di lapangan
Manungso niku sik apik luwak, lek ketok gedang sak curung sing mateng situk dipangan, lek menungso sak wite dipikul	Untuk mengendalikan ulah para elit panitia agar tidak serakah dalam membagi tanah hasil perebutan, dan selalu ingat bahwa kepercayaan yang diberikan kepadanya bisa hilang bila dikhianati	Panitia pembagian tanah yang nakal

Idiom Lokal	Makna Penjelas	Arah Lawan
Ngentup	Sebutan untuk memberikan stigma kep ada para agenintermediari yang selalu membuat susah penduduk dan panitia	Aktor intermediari
Lek dadi uwong ojo sampek gak diundang kajatan	Ancaman pengucilan kepada siapapun petani yang tidak mendukung upaya perebutan tanah	Petani penentang perebutan tanah
Jula-juli	Kesanggupan panitia pembabatan untuk meladeni aneka permintaan tentara asalkan tidak menembak penduduk	Tentara
Sak ganas-ganase lele matil tapi lek diumpani cacing gedi wis gak kiro iso matil paling	Temperamen pejabat dan tentara yang tidak lagi bisa menolak permintaan masyarakat asalkan sudah diberi uang sogok dan dipenuhi permintaannya	Tentara, pejabat

*) fenomena Ini juga dilakukan bukan saja oleh petani tetapi juga oleh mandor karena taijet pupuk telah dicuri dalam proses pengangkutan ketika menuju lokasi perkebunan

DAFTAR PUSTAKA

Bimer, Regina dan Heidi Wittmer, (2000). 'Converting Social Capital into Political Capital, : How do local communities gain political influence ? A theoritical approach and empirical evidence from Thailand and Columbia.' Paper submited to the 8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), available at *http:!7*www.indiana.edu/*~iasscpHascp2000.htm*

Considine, Mark (1996). *Public Policy: A Critical Approach*. Sydney: Macmillaan Education Australia.

Fukuyama, Francis (1995). Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York: Free Press.

Fukuyama, Francis (1999a). The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution Order. New York: Free Press.

Fukuyama, Francis (1999b). 'Social Capital and Civil Society.' Paper for delivery at IMF Conference on Second Generation Reforms, George Mason University.

Grootaert, Christiaan dan Thierry van Bastelaer (2001). Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations Friom the Social Capital Initiative. World Bank, Washington.

Krishna, Anirudh dan Elizabeth Shrader. (1999). 'Social Capital Assessment Tool.' Paper prepared for the Conference on Social Capital and Poverty Reduction, June 22-24, The World Bank, Washington D.C.

Krishna, Anirudh dan Norman Uphoff. (1999). 'Mapping and Measuring Social Capital : A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Concerving and Developing Watersheds in Rajasthan, India.' Social Capital Initiative Working Paper No. 13, The World Bank, Washington.

Onyx, Jenny dan Paul Bullen. (2000). 'Measuring Social Capital in Five Communities.' *The Journal of Applied Behavioral Science,* Vol. 36, No. 01. p. 23-42

Putnam, Robert D. (1993b). 'The Prosperous Community: Social Capital and Public Life/ *The American Prospect*. Vol. 4, Issue 13, March 21. Putnam, Robert D. (1993a). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* Princeton, New Jersey: Princenton University Press. Snoijen, Josette (1997). 'Strategies in Sand: An actor-oriented evaluationof a Participatory Rural Appraisal process I Etsha Bostwana.' Occasional paper No. 72, Third World Centre, Development Studies Catholic Universty of Nijmegen.

Stone, Deborah (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*.

New York: W.W. Norton & Company Inc.

Yin, Robert K. (1984). *Case Study Research: Design and Design and Methods*. Beverly Hills: Sage Publication.

15

Makna Proses Kebijakan: Kontroversi Pembangunan Bali Nirwana Re-sort

Purwo Santoso

I Ketut Adhi Saskarayasa

Sebuah kompleks peristirahatan spektakuler bertaraf internasional yang berlokasi tidak jauh dari Tanah Lot Bali Nirwana Resort (BNR) berhasil diresmikan Gubernur Bali pada tanggal 3 September 1997 lalu, setelah pembangunannya sempat terganjal selama beberapa tahun oleh perlawanan masyarakat. Sempatnya proyek ini terganjal merupakan pertanyaan tersendiri. Dari segi gagasan, pembangunan proyek BNR ini jelas segaris dengan kebijakan pemerintah, dan oleh karenanya mudah dipahami kalau pemerintah dengan mudahnya memberi ijin kepada investor. Apa lagi, PT Bakri Nirwana Resort yang menjadi penyandang dana proyek ini dipimpin oleh Abu Rizal Bakri, yang dikenal sebagai seorang konglomerat kondang di negeri ini, yang juga aktif di Kamar Dagang dan Industri (KADIN). Aliansi antara pemilik modal dengan pemerintah, yang sudah kental menggejala pada masa itu, tentunya memberi optimisme bahwa proyek itu tidak akan terkendala. Namun, optimisme tersebut toh sempat sirna ketika masyarakat, meskipun agak terlambat, memberikan respon negatif.

Kalau dilihat persoalan ini dari kacamata masyarakat, apa yang terlihat sebagai signifikansi kebijakan sebetulnya adalah justru signifikansi ancaman. Besarnya biaya yang dipertaruhkan investor (lebih dari 350 milyar) justru menjadi faktor penjelas dari mengapa investor bersikeras untuk mensukseskan investasinya. Sebaliknya, luasan tanah yang harus dipindahkan pemilikannya (sekitar 120 hektar) dari penduduk lokal menjelaskan resistensi begitu mudah tergalang. Untuk membangun *resort* yang bisa menampung 3500-4000 orang ini, sekitar 135 KK harus rela digusur. Kedekatan jarak BNR dengan Pura Tanah Lot, yang dari kacamata industri kepariwisataan adalah modal penting, justru diartikan kedekatan ancaman terhadap religiusitas umat Hindu.

Yang menjadi kepentingan tulisan ini sebetulnya bukan *resort* atau pembangunan *resort* itu sendiri, melainkan proses kebijakan publik yang berlangsung hingga diresmikannya *resort* tersebut. Di balik kehebatan daya tarik wisatawan ini sebetulnya tersembunyi proses kebijakan, yang kalau diungkap secara kritis, tidak kalah menariknya. Tulisan ini bermaksud untuk mengungkap dimensi-dimensi yang tersembunyi di balik penggunaan otoritas negara untuk memberi ijin bagi kelangsungan proyek BNR, dan proses penggalangan kekuatan publik untuk merespon pemberian ijin tersebut. Dari pencermatan terhadap kedua hal ini penulis berharap bisa mendapatkan butir-butir pelajaran penting bagi pemahaman tentang proses kebijakan. Syukur-syukur kalau pemahaman komprehensif terhadap hal ini memungkinkan kita untuk melakukan refleksi teoritis tentang proses kebijakan publik.

Teori-teori kebijakan yang selama ini diadopsi, baik secara pemikiran maupun pelaksanaan kebijakan, pada dasarnya tidak sensitif terhadap konflik yang menyelimuti proses kebijakan.

Penulis bermaksud menggunakan kasus tersendatnya proyek BNR ini sebagai medium untuk bercermin, untuk melakukan reteorirasi tentang proses kebijakan. Analisis yang penulis coba lakukan terhadap kasus BNR ini diharapkan akan membantu memperkokoh teorisasi tentang kebijakan publik yang lebih sensitif terhadap dinamika masyarakat. Dalam tulisan ini kasus BNR hanya diperankan sebagai setting dalam pemahaman proses kebijakan.

Sebagaimana nanti terlihat, proses-proses kebijakan yang setara dengan yang terjadi di balik proses pembangunan BNR tidaklah sedikit, dan diambilnya kasus BNR kiranya mewakili kecenderungan yang cukup luas. Hanya saja, penulis menyadari bahwa kasus tunggal yang menjadi setting analisis dalam tulisan ini tidak memungkinkan penulis mendapatkan generalisasi yang berlaku umum. Penulis sama sekali tidak berambisi untuk mengklaim lahirnya teori baru dari pengamatan permukaan terhadap suatu kasus. Untuk bisa melakukan reteorisasi tentang proses kebijakan, terlebih dahulu perlu digambarkan profil BNR, dan kemudian dicermati proses- proses yang berlangsung dalam realisasi proyek ini.

KELANGSUNGAN PROYEK

Dari pilihan namanya Bali Nirwana *Resort* proyek kepariwisataan ini berambisi untuk menyediakan surga dunia di Pulau Dewata Bali. Untuk itu, pertama-tama akan dilacak rancangan yang telah disusun, dan proses realisasinya. Dalam proses realisasi inilah nantinya bisa disimak proses kebijakan yang berlangsung.

Rancangan

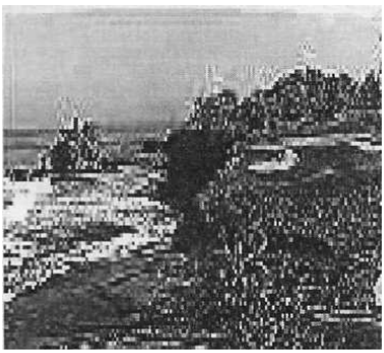
Penyusunan disain proyek diserahkan kepada perusahaan Inggris: Herber Hastert & Free Planner. Dalam rancangan yang dikerjakan oleh perusahaan asing ini diperlukan bentangan lahan seluar 120 hektar (300 acre) untuk mendirikan suatu tempat peristirahatan yang terpadu yang mewah dan bertaraf internasional. Dalam *website* perusahaan perancang tempat kompleks *resort* ini digambarkan betapa hebatnya rancangan ini (lihat Text Box 1).

Dari segi luasan tanah yang diperlukan, setidaknya 120 hektar (300 acre) lahan diperlukan untuk itu. Ambisinya, setelah beroperasi nanti *resort* ini bisa menyediakan akomodasi bagi 3500-4000 orang yang bisa memanfaatkan berbagai sarana kepariwisataan:

- ✓ Hotel berbintang lima dengan kapasitas 400 kamar
- ✓ Bungalows sebanyak 450 unit
- ✓ Condominium sebanyak 100 unit
- ✓ Rumah tinggal (residential) sebanyak 184 unit dan rumah sewaan *(timeshare suit*) sebanyak 180 unit. Semuanya dirancang dengan gaya arsitektur Bali yang menawan
- ✓ Lapangan golf 18 hole beserta sarana olah raga penunjang lainnya.

Perijinan dan Pembebasan Tanah

Dari kacamata investor, persoalan kunci dalam realisasi proyek yang dibangunnya adalah kepastian akan mendapatkan hak atas tanah untuk pembangunan tersebut. Pembebasan tanah adalah persoalan pertama yang harus selesaikan agar proses pembangunan bisa berjalan. Dari kacamata pemerintah (pengelola kebijakan publik) proses penting yang harus ditempuh adalah meminta ijin. Ada serangkaian proses perijinan yang harus ditempuh agar rejim kebijakan pemerintah bisa ditegakkan. Ketika berhadapan dengan tuntutan seperti ini, pengusaha sebetulnya justru mendapatkan jalan untuk memecahkan persoalan pertama: pembebasan tanah. Dikantonginya surat ijin dari pemerintah merupakan pegangan yang sangat berharga untuk melakukan proses pembebasan tanah.



Gambar 2
Kedekatan Posisi BNR, Khususnya lapangan golf, dari Pura Tanah Lot

Berdasarkan surat persetujuan tertanggal 12 Nopember 1990, Bupati Tabanan mencadangkan tanah di Desa Beraban, Kec. Kediri untuk usaha hotel dan lapangan golf. Dengan bermodalkan surat bupati ini proses pembangunan dimulai pada tahun 1990 itu pula, meskipun masih ada serangkaian proses perijinan lain yang harus ditempuh. Sekitar 121 ha lahan, sebagian besar berupa lahan persawahan subur mulai dibebaskan dari pemilikan penduduk setempat, baik

melalui mekanisme jual-beli ataupun tukar guling.

Dalam proses awal pembangunan ini, ada sejumlah hal yang perlu dicatat, *Pertama,* aparat negara terutama yang bergerak di sektor keamanan, baik sipil maupun militer ikut ambil bagian dalam proses pembebasan tanah. Dilaporkan bahwa mereka tidak segan-segan mempergunakan tindak kekerasan dan intimidasi untuk menekan rakyat agar bersedia melepas hak atas tanah yang mereka miliki dengan harga yang telah ditetapkan sepihak oleh investor. Sejalan dengan hal itu beredarlah sinyalemen bahwa para pejabat tersebut mendapatkan imbalan finansial yang cukup besar.

Singkat kata, fihak investor berhasil mendapatkan dukungan besar dari pejabat pemerintah lokal, dan wibawa pemerintah lokal dipertaruhkan untuk mensukseskan pengembangan lebih lanjut kegiatan pariwisata di sekitat Tanah Lot. *Kedua,* pemberian ijin kepada investor yang diikuti dengan pembebasan tanah tersebut sebetulnya bermasalah kalau dikaitkan dengan regulasi yang telah ada. Sejak tahun 1988, tepatnya berdasar SK Gubernur Bali Nomor 15 Tahun 1988 tertanggal 13 Januari 1988 tentang kawasan wisata, ditetapkan bahwa pembangunan sarana pariwisata hanya diperbolehkan dalam jarak lebih dari radius 2,5 km dari tempat-tempat suci umat Hindu yang termasuk pura sad khayangan jagad dengan radius minimal berjarak 2,5 Km. Sebagaimana dikemukakan di awal tulisan ini, Bali Nirwana *Resort* berjarak maksimum 1 km dari Pura Tanah Lot. Gambar 2 memperlihatkan hal ini. Dari segi kebijakan publik point ini penting untuk dikedepankan. Kepentingan investor sebetulnya bertolak belakang dengan ketentuan ini. Sebagaimana terlihat

dari konsep pembangunan yang dirumuskan perancang (lihat Text Box 1 di atas) jarak yang dekat dengan tempat peribadatan yang diakuinya sakral ini justru merupakan keunggulan yang ingin dieksploitasi.[43]

Ketiga, di samping bertentangan dengan SK Gubernur tersebut di atas, pemberian ijin oleh bupati kepada PT Bakri Nirwana *Resort* juga tidak konsisten dengan Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 1989 tentang Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Bali yang mengacu pada prinsip *Tri Hita Karana*. Di dalam prinsip *Tri Hita Karana* ini digariskan penataan ruang berdasar ajaran Hindu yang mengharuskan keselarasan hubungan tiga unsur utama yaitu: *Parahyangan* (Tuhan YME), *Pawongan* (Manusia) dengan *Palemahan* (lingkungan sekitarnya).

Penulis tidak memiliki data apakah Bupati Tabanan menyadari tentang persoalan-persoalan tersebut di atas. Yang jelas, pihak investor mengajukan permintaan ijin kepada Gubernur untuk keperluan yang sama. Hal itu dilakukan setelah lebih dari setengah tahun setelah keluarnya ijin dari Bupati. Surat permintaan ijin ini tertanggal 3 Juni 1991. Sehubungan dengan hal ini ada beberapa hal yang perlu dicermati. *Pertama,* siapa (lembaga mana) pemegang otoritas untuk memberikan ijin untuk memulai kegiatan pembangunan proyek. *Kedua,* siapa (lembaga mana) yang berwenang mengalokasikan penggunaan (istilah mereka pencadangan) tanah yang pada dasarnya membuka pintu penggusuran (*displacement*) para petani pemilik lahan pertanian sawah yang sangat subur dan diminati wisatawan untuk

43 Gambar 2 tersebut didapatkan dari Website perusahaan perancang.

tempat peristirahatan ini ? Apapun kata peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang jelas Gubernur Bali (Prof, dr Ida Bagus Oka) mengeluarkan SK No.37 Tahun 1991 tertanggal 21 Juni 1991 tentang ijin pencadangan tanah. Lebih dari itu, surat persetujuan Presiden untuk menjustifikasi pemindahan hak atas tanah—yang tidak lain adalah ungkapan yuridis atas fenomena penggusuran)—juga dikantongi perusahaan yang dipimpin Abu Rizal Bakri ini. Persetujuan Presiden ini dituangkan dalam persetujuan Nomor 376/PMA/1991 tanggal 31 Desember 1991.

REALISASI KONSTRUKSI

Pembangunan fisik proyek BNR sebetulnya sudah dimulai sejak tahun 1990. Jelasnya, secara politis proyek tersebut telah mendapatkan jaminan tidak akan mendapatkan halangan yang berarti. Sungguhpun demikian, masih ada sejumlah proses administratif yang harus dituntaskan.

Secara administratif persetujuan pencadangan tanah yang diberikan Gubernur yang "baru" pada tahun 1991 diberikan kepada PT BNR, adalah dasar untuk mengajukan permintaan ijin pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik yang sudah dirancang. Baru pada saat itulah secara resmi proposal *(master plan* dan rancangan detail) pembangunan BNR ini diserahkan kepada pemerintah. Di dalam prosesdur yang sudah dibakukan oleh pemerintah, proposal ini dikaji oleh Tim Desain Bangunan yang terdiri atas sejumlah instansi yang terkait dengan persoalan ini. Pada prinsipnya proposal BRN tersebut disetujui pemerintah propinsi, dengan catatan agar selanjutnya investor mengajukan proposal Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).

Dalam nota persetujuan itu juga direkomendasikan agar AMDAL dilakukan oleh Pusat Studi Lingkungan (PSL) Universitas Udayana. PSL yang diketuai oleh Prof. Dr. Mardani akhirnya melakukan studi AMDAL ini dan kemudian menyampaikan hasil kajian kepada Gubernur. Dalam laporan studi ini pada dasarnya dinyatakan bahwa pembangunan proyek BNR tidak menimbulkan masalah bagi lingkungan bila ditinjau dari segi fisik, biologi, kimia.

Sehubungan dengan proses di atas, ada beberapa hal yang penting untuk dicermati. *Pertama,* proses administratif yang secara teoritik adalah medium untuk melakukan kontrol terhadap kegiatan pembangunan yang dilakukan investor dalam prakteknya berjalan setelah fihak investor mendapatkan jaminan politis dari pejabat negara. Adanya jaminan politis inilah yang memungkinkan kegiatan pembangunan berjalan secara simultan dengan proses perijinan. Ide pengontrolan kalangan swasta melalui instrumen administratif, dalam konteks ini, adalah ide yang sia-sia ketika administrasi direduksi sekedar sebagai pemuasan standar-standar formal belaka.

Kedua, dalam proses pengambilan keputusan-keputusan yang melekat dalam pengendalian proses pemberian ijin sampai fasilitasi pelaksanaan proyek, pemerintah daerah hampir-hampir tidak melibatkan masyarakat. Agenda untuk meloloskan permintan swasta untuk melakukan intervensi ekologis, ekonomis maupun religio-kutural kepada masyarakat setempat diperlakukan sebagai agenda internal pejabat pemerintah. Secara politis, hal ini sangatlah ironis. Mengapa demikian? Yang menanggung akibat-akibat dari realisasi inisiatif swasta

ini adalah masyarakat lokal, namun mereka tidak diajak untuk mempertimbangkan keputusan yang hendak diambil.

Ketiga, secara normatif AMDAL adalah instrumen "birokratis-ilmiah" untuk mengantisipasi implikasi-implikasi (baik yang posisitif maupun negatif) dari suatu proyek pembangunan yang diusulkan. Idealnya, keputusan kebijakan untuk membolehkan ataupun menolak suatu rancangan proyek didasarkan pada studi AMDAL tersebut. Kalau kita cermati, studi AMDAL dilakukan setelah proses-proses persetujuan dikeluarkan, bahkan setelah proyek pembangunan fisik tersebut dilangsungkan. Artinya, peluang AMDAL untuk mementahkan rencana investor jelas-jelas tidak tidak ada. Sekali lagi, AMDAL hanya berfungsi sebagai penyedia basis untuk melegitimasi keputusan yang telah secara politis ditetapkan oleh penentu kebijakan publik. Kepentingan politik pemerintah daerah untuk mengijinkan dan bahkan memfasilitasi usulah fihak investor ini sangat mudah ditebak.

- ✓ Ada saling ketergantungan antara penguasa dengan pengusaha. Pemerintah sangat membutuhkan modal bagi terealisasinya pembangunan daerah. Pembangunan BNR jelas akan memiliki kontribusi bagi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
- ✓ Atas dalih tersebut di atas jajaran birokrasi bisa merasa sah kalaupun dituduhkan telah memanjakan para pemilik modal.
- ✓ Posisi para pejabat sebagai regulator memungkinkan mereka menggunakan otoritasnya untuk mendapatkan imbalan finansial dari dukungan yang diberikan kepada pemodal. Fenomena ini dikenal sebagai *rent seeking* dan menggejalanya

fenomena ini sebetulnya tidak terbatas hanya di Bali.

- ✓ Dari kacamata investor posisinya sebagai sasaran praktek *rent seeking* tetap saja diterima. *Toh* pemerintah daerah, dengan demikian, ikut memikul biaya sosial-politik yang tadinya harus dipikul sendiri oleh investor.

PERLAWANAN TERHADAP KEBIJAKAN

Sebagaimana terlihat dalam paparan di atas, pembangunan *resort* ini secara administratif berjalan mulus. Namun ironisnya, justru setetah proses administratif yang mulus tersebut, terjadilah ledakan sosial-politik dalam masyarakat. Bermula dari tulisan seorang profesor di media yang menyentil persoalan-persoalan yang tersembunyi dibalik pembangunan proyek BNR, bergulir dan tergalanglah suatu proses advokasi, melakukan perlawanan terhadap pembangunan BNR dengan berbagai alasan. Ijin yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah ingin dimentahkan oleh sejumlah elemen masyarakat, dan alasan untuk itu juga sangat masuk akal. Jelasnya proses pendekatan administratif yang diterapkan dalam pengelolaan kebijakan sebetulnya, dalam banyak hal, tidak konsisten dengan rasionalitas masyarakat.

Adalah Prof. Dr. Ida Bagus Manuaba, pemerhati lingkungan dan budaya yang juga seorang dosen senior Universitas Udayana, yang waktu itu menangkap adanya potensi masalah. Dia mengungkapkan kegelisahannya yang ternyata menyengat publik secara luas *(Bali Post,* 23 Nopember 1993). Luasnya sambutan publik terhadap kegelisahan sang profesor ini tercermin dari bertahannya issue dalam perbincangan di media massa Bali. BNR menjadi kontroversi. Dalam pro-kontra tersebut terlontar

sejumlah cerita yang menyedihkan. Yang mulai mengemuka adalah cerita Nang Ciri yang mengaku diperlakukan secara tidak manusiawi oleh orang- orang suruhan investor dengan *dibekengi* oknum aparat keamanan. Menurut Nang Ciri, tanah sawah seluas 41 are yang diwarisinya secara turun-temurun dari leluhurnya dibuldoser secara membabi buta oleh pihak BNR. Padahal ia sebelumnya merasa tidak pernah menjual tanah sawah tersebut kepada pihak BNR. Hal senada dilaporkan oleh mereka berupaya untuk mempertahankan tanahnya. Ada sekitar 14 KK dari 135 KK yang tergusur mengaku pernah mengalami perlakuan yang tidak manusiawi oleh oknum aparat keamanan karena kenekatannya untuk tidak melepaskan kepemilihan atas tanahnya.

Komunikasi publik yang berlangsung di media massa memicu aksi- aksi protes. Aksi-aksi sporadis dari masyarakat secara perorangan maupun kelompok mulai mengemuka, semuanya ditujukan kepada Pemda Bali dan investor. Para pemrotes menuntut agar Pemda mencabut ijin pembangunan *resort* tersebut. Aksi-aksi yang dilakukan oleh masyarakat tersebut ditanggapi secara dingin oleh Pemda dan investor. Kegiatan-kegiatan dalam rangka pembangunan tetap saja berjalan. Sebaliknya rapat-rapat yang digelar pihak Pemda dan investor justru digelar untuk mematangkan proses pembangunan.

Menyadari tidak efektifnya aksi-aksi yang berlangsung sejumlah aktivis menggalang apa yang mereka sebut sebagai lingkaran inti (*allies*) (Mansour Fakih, *et al,* 2000) yang fungsinya adalah memotori proses perlawanan. Wadah organisasional yang mereka kembangkan adalah *Society for Balinese Studies* (SBS-

Lembaga Pengkajian Budaya Bali), dipimpin oleh Dr. A.A Made Djelantik. Dalam organisasi ini tergalang interaksi intensif antara mereka yang memiliki kesamaan persepsi, komitmen, visi kemasyarakatan, antara lain adalah: Prof. Dr. Ida Bagus Manuaba, Ir. I Wayan Gelebet, I Gde Sudibya, Ibu Gedong Oka, dll. Merekalah yang menjadi penggagas, pemrakarsa, penggerak utama, sekaligus penentu dan pengendali arah perlawanan terhadap kebijakan pengembangan BNR ini (2000:47). Di mata aparat keamanan, merekalah potensial yang dituding sebagai provokator protes-protes yang berlangsung. Dari kiprah mereka muncullah dua hal penting: (1) Teridentifikasinya isu-isu strategis yang mudah dikomunikasikan kepada publik, (2) Tergalangnya aliansi yang lebih luas dalam mendapatkan dukungan bagi perlawanan terhadap kebijakan pembangunan BNR.

Isu strategis dalam menggalang gerakan protes dikemas dalam berbagai slogan dalam komunikasi massa. Yang dimaksud sebagai isu strategis adalah isu yang penting/mendesak, relevan dan berdampak luas dan mempengaruhi efektifitas proses advokasi yang diagendakan. Salah satu isu strategis adalah kaitannya dengan Tanah Lot yang merupakan tempat suci bagi umat Hindu. Hal ini dikemas dengan slogan "Kembalikan Baliku Padaku" mengikuti judul lagu ciptaan Guruh Soekarno Putra, *"Save The Bali Island"*. Slogan-slogan tersebut kemudian dicetak dalam bentuk ribuan stiker yang dibagikan secara gratis kepada masyarakat luas. Isu strategis lain adalah mendudukkan kaitan antara pariwisata dengan Bali. Slogan yang dikemas untuk itu adalah "Bali untuk Pariwisata, bukan Pariwisata untuk Bali". Pesan yang tersirat di balik slogan ini adalah bahwa Bali harus

tetap menjadi pilihan favorit pariwisata domestik maupun internasional, bukan Bali seperti "kue tart" yang dibagi-bagi oleh para investor dan pejabat yang korup. Dengan demikian Bali akan menjadi daerah yang tetap lestari.

Kerja-kerja advokasi adalah serangkaian kegiatan yang sangat majemuk dan rumit yang cukup menyita banyak waktu, tenaga, pikiran dan dana. Dalam hal inilah penggalangan sekutu dan sistem pendukung menjadi sangat vital. Aliansi dalam kegiatan advokasi adalah perseorangan, kelompok atau organisasi yang memiliki sumber daya (keahlian, akses, pengaruh, informasi, prasarana dan sarana, juga dana) yang bersedia, dan kemudian terlibat aktif langsung, mendukung dengan mengambil peran atau menjalankan suatu fungsi atau tugas tertentu dalam keseluruhan rangkaian kegiatan advokasi secara terpadu. Penggalangan sekutu dilakukan dengan menjalin kontak dengan kelompok-kelompok maupun tokoh-tokoh masyarakat Bali di dalam maupun di luar daerah.[*44] Penggalangan ini dilakukan untuk memobilisasi dan diseminasi penolakan proyek BNR, baik di tingkat lokal maupun Nasional.

Kelompok sekutu yang berada di luar daerah Bali, mereka aktif melakukan lobby kepada pejabat di Tingkat Pusat. Mereka juga menyampaikan keluhan kepada lembaga-lembaga memiliki

---

44 Tokoh-tokoh yang tergabung antara laini: Raka Santri (wartawan Kompas), I Gusti Ngurah Jhon Sara (anggota komisi V DPR-RI dari F-PDI), Oka Mahendra (anggota komisi I DPR-RI dari F-Golkar), Brahmacarya (Perkumpulan Mahasiswa dan Pelajar Bali di Bandung), Forum Solidaritas Mahasiswa dan Pemuda Hindu se-Indonesia (FSMPHI) di Jakarta, Forum Solidaritas Mahasiswa dan Pemuda Hindu Indonesia (FSMPHI) Bali, Forum Mahasiswa Hindu (FMH) Bali, Senat Mahasiswa Perguruan Tinggi (SMPT) Unud, Sekehe Taruna Teruni (STT) Desa dan Banjar Baraban dan Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) Bali.

relevansi, seperti Komnas HAM, Kementerian Lingkungan Hidup, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan DPR-RI. Yang melakukan ini antara lain adalah Forum Solidaritas Mahasiswa dan Pemuda Hindu se-Indonesia (FSMPHI). Mereka mendatangi Komnas HAM,[3)45] dengan menyampaikan aspirasinya, antara lain (1) Telah terjadi pelanggaran hak-hak asasi di Tanah Lot dalam proses pembebasan tanah rakyat di lokasi BNR, (2) Telah terjadinya pelecehan terhadap kesucian Pura Tanah Lot.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok sekutu di daerah juga tidak kalah seru. Sekeha Taruna Teruni (STT) Desa dan Banjar Beraban yang diketuai oleh Drh. I Nyoman Gede Putra Astawa, bisa disebut sebagai contoh. Mereka adalah pihak yang langsung kena dampak dari kegiatan *resort* tersebut. Tidak mengherankan kalau mereka aktif melakukan pendekatan-pendekatan kepada warga melalui sangkepan/rapat Banjar sedesa Braban untuk memberikan kesadaran kepada warga masyarakat tentang dampak yang lebih jauh ditimbulkan dari pembangunan BNR. Dari upaya tersebut terbentuklah kelompok-kelompok kecil yang anggotanya berasal dari pemuda-pemudi, bertugas melakukan pendekatan kepada masyarakat dengan cara *"door to door"*. Hal itu dilakukan untuk: (1) Mendapatkan data-data

45 Dalam merespon pengaduan ini Komnas HAM, mengirim delegasi untuk melakukan kunjungan kerja secara langsung ke Bali pada tanggal 18 Januari 1994. Delegasi ini diketuai oleh Dr. Ahmad Baramuli SH, dengan anggota tim yang beranggotakan: Prof. Dr. Muladi SH, Dr. Marbun dan Clementino dos Reis Amaral. Mereka meninjau secara langsung ke lokasi (Desa Beraban, Kec. Kediri, Kab. Tabanan), melakukan tatap muka dengan secara langsung kepada masyarakat sekitar dan komponen masyarakat terkait di daerah Bali. Hasil yang dicapai: Komnas HAM mendesak Komisi Amdal Daerah Bali untuk segera menyelesaikan hasil revisi amdal BNR yang sebelumnya ditolak oleh masyarakat.

otentik terkait dengan permasalahan mereka dengan pihak BNR, serta (2) Meraih dukungan moril dari masyarakat terhadap pihak-pihak yang memperjuangkan ditegakannya keadilan bagi rakyat dalam kasus pembangunan *resort* BNR tersebut.

Kelompok lainnya, Parisadha Hindu Dharma Indonesia (PHDI) Bali, melakukan upaya-upaya pendekatan kepada PHDI Pusat untuk segera mengeluarkan Bhisama/Fatwa terkait dengan banyaknya pembangunan (sarana penunjang pariwisata) yang tidak mengindahkan konsep Tri Hita Karana. Pengabaikan konsep ini dikhawatirkan akan menjadikan semakin banyak kawasan suci umat yang tercemar pengaruh negatif dari luar. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang diberikan oleh PHDI Bali dan memperhatikan realita yang berkembang di masyarakat, maka PHDI Pusat berdasarkan SK PDHI Pusat Nomor : 11/KEP/I/PHDI./1994 tanggal 25 Januari 1994, mengeluarkan Bhisama Tentang Kesucian Pura, yang antara lain menggariskan: (1) adanya batasan radius area tanah suci, minimal 2 km, (2) kalau dalam radius itu didirikan suatu bangunan ummat Hindu harus dilibatkan, dan (3) pembangunan harus mengikuti ketentuan yang berlaku, termasuk prinsip Tri Hita Karana.

Kegiatan aksi lapangan lebih banyak dilakukan oleh kelompok sekutu dari kalangan mahasiswa, pelajar dan masyarakat simpatisan.[46] Mereka aktif melakukan kegiatan demontrasi dengan *long march* dari home base kampus Unud ke

46 Yang tergabung di sini antara laini Forum Solidaritas Mahasiswa dan Pemuda Hindu Indonesia (FSMPHI) Bali, Forum Mahasiswa Hindu (FMH) Bali, Senat Mahasiswa Perguruan Tinggi (SMFT) Unud dan simpatisan dari masyarakat lainnya, dipimpin oleh tokoh-tokoh di kalangan mahasiswa, seperti: A.A Widiana Kepakisan, Made Puja Astana.

gedung DPRD, Kodam IX Udayana, kantor Pemda dan ke gedung Jaya Sabha (rumah jabatan gubernur) dengan meneriakkan yel-yel "Batalkan BNR" sepanjang jalan. Hal-hal di atas memaksa para petinggi daerah, antara lain: I Ketut Sundria (Ketua DPRD Bali), Prof, dr Ida Bagus Oka (Gubernur Bali), Mayjend Theo Syafei (Pangdam IX Udayana) dan para pejabat daerah lainnya mengadakan dialog dengan mereka. Dalam berbagai dialog yang dilaksanakan para demonstran (Mahasiswa) mengajukan tuntutan, yang mereka namakan "Tuntutan Nurani Mahasiswa" berisi antara lain: (1) Tegakkan Bhisama PHDI, (2) Batalkan BNR, (3) Tolak Hasil Analisa AMDAL yang dilakukan PSL Universitas Udayana, (4) Perbaiki Konsep Pembangunan Bali.

Sejumlah konsep tandingan keluar dari mereka yang tergabung dalam lingkaran inti. Konsep-konsep itu disajikan media massa. Hal ini direspon lebih lanjut N.K Nadha, Pemimpin Umum Harian *Bali Post* dengan menyediakan rubrik khusus *"Giliran Anda"*. Dalam rubrik ini dibuka kesempatan kepada masyarakat luas untuk menyampaikan pendapatnya terkait dengan permasalahan BNR tersebut. Selama kurang lebih satu bulan sampai dengan 20 Desember 1993, akumulasi pendapat yang muncul 76% menolak rencana pembangunan resort BNR tersebut. Dukungan *Bali Post* lebih lanjut diberikan dalam bentuk penyelenggaraan seminar pada tanggal 9 Januari 1994 untuk secara khusus membahas proyek BNR. Dalam seminar ini hadir tokoh-tokoh budaya, para pejabat pemerintahan, agamawan, pemerhati lingkungan, pihak PT BNR, perwakilan masyarakat Desa Beraban sebagai nara sumber. Kesimpulan dari seminar ini pada dasarnya menggarisbawahi tuntutan-tuntutan yang telah diwacanakan selama itu.

Akibat tekanan protes yang begitu kuat dari masyarakat sebagaimana dipaparkan di atas, maka akhirnya Gubernur Bali melayangkan surat nomor 556.2/1146/Bina EK tertanggal 25 Januari 1994, kepada PT Bakrie Nirwana *Resort,* yang selengkapnya berbunyi:

> "Berkenaan dengan belum diperolehnya pengesahan/ persetujuan tentang analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) dari kegiatan pembangunan fasilitas kepariwisataan di kawasan Tanah Lot, Kabupaten Tabanan Bali, maka dengan ini kami minta kepada saudara supaya mulai saat ini menghentikan semua kegiatan di lapangan/ di lokasi proyek sampai selesai pembahasan AMDAL tersebut".

Surat yang ditandatangani oleh Gubernur Bali (Prof. dr. Ida Bagus Oka) itu ditembuskan kepada Muspida Tingkat I Bali, Ketua DPRD, Muspida Tingkat II Tabanan, Ketua BKPMD Bali, Kakanwil Depparpostel, dan Kadiparda Bali.

Surat Gubernur yang memerintahkan penghentian pelaksanaan proyek ini rupanya cukup efektif menghentikan gelombang protes. Keharusan PSL untuk melakukan kajian ulang terhadap AMDAL yang telah mereka buat memang merupakan pukulan tersendiri terhadap lembaga tersebut, namun jelas, mengisyaratkan kesediaan pemerintah untuk mendengar tuntutan-tuntutan masyarakat. Manajemen protes yang dilakukan pemerintah pada gilirannya memungkinkan pembangunan BNR berjalan kembali, dan pada akhirnya diresmikan oleh Gubernur.

BUTIR-BUTIR PELAJARAN

Sebagaimana dikemukakan di awal tulisan ini, keperluan untuk membahas BNR adalah untuk bisa memahami proses kebijakan secara lebih cermat, lebih realistik. Kepentingan tulisan ini bukan menjelek-jelekkan ataupun memuji fihak-fihak yang terkait dalam proses kebijakan yang dianalisis. Sekali lagi, NMR hanyalah alat untuk bercermin sehingga bisa mencermati keseharian dalam pengelolaan kebijakan publik. Harapannya, dari keberhasilan bercermin ini akan teridentifikasi sejumlah butir teoritik yang kalau difahami secara sistematis akan membantu kita melakukan reteorisasi proses kebijakan publik. Adapun butir-butir ini adalah sebagai berikut:

Pertama, dalam kasus BNR, kebijakan publik hadir sebagai keseharian pemerintah dalam bentuk penegakan regulasi (perijinan). Dalam kaitan ini, nuansa kebijakan menjadi pudar, kalau *toh* tidak hilang, ketika penegakan regulasi ini dipahami sekedar sebagai persoalan administratif. Mengadministrasikan regulasi disederhanakan terlampau jauh sekedar sebagai kepatuhan standar administratif yang sangat proseduralistik dan formalistik. Pemberian (ataupun penolakan untuk memberi ijin) dilakukan semata-mata dengan mengacu pada ditempuh tidaknya prosedur administratif dan terpenuhi tidaknya persyaratan-persyaratan administratif. Yang perlu dicatat, pemenuhan syarat administratif tidak dengan serta-merta menjamin tercapainya misi kebijakan. Misi kebijakan perijinan terhadap investor adalah untuk memastikan agar investasinya sesuai dengan garis-garis kebijakan yang telah ditetapkan: rencana tata ruang, prinsip *Tri Hita Karana,* pensejahteraan

rakyat dan sebagainya. Ketika kebijakan direduksi semata-mata sebagai persoalan administratif, maka konsistensi administratif yang diciptakan kebijakan justru menimbulkan inkonsistensi misi. Dalam kasus yang dianalisis ini, pemeritah menyederhanakan proyek BNR sekedar sebagai prosedur rutin sampai- sampai melupakan kenyataan bahwa proposal yang diajukan sebetulnya bertentangan dengan Peraturan Daerah yang sudah ada, menyinggung perasaan umat Hindu yang tempat sucinya terancam untuk "tercemari".

Kedua, ketika pengelolaan kebijakan publik diperlakukan sebagai persoalan administratif, pemerintah cendemg memperlakukan proses kebijakan sebagai proses internal pemerintah (Hill, Michael: 1997).[47] Kebijakan pemerintah untuk memberi ijin (ataupun tidak memberi ijin) bagi suatu kegiatan swasta, tidak jarang hanya dilihat dari kacamata pemerintah. Dengan kata lain, rutinitas administratif yang terjadi mempersempit cakupan pihak-pihak yang kepentingannya, pihak-pihak yang harus diperhitungkan dalam memberi ijin. Tidak terakomodasikannya kepentingan-kepentingan di luar mereka, justru memicu kebangkitan protes, memancing resistensi, dan pada gilirannya justru menjadikan kebijakan nengembangan sektor pariwisata yang diinginkan harus terhambat. Kalau direnungkan lebih dalam, simplifikasi berlebihan bahwa keputusan kebijakan publik adalah identik dengan pemilihan opsi-opsi kebijakan yang dilakukan oleh pejabat publik, sepertinya bukan hanya suatu kesalahan praktikal

47 Secara teoritis, kebijakan memang bisa dan sering kali difahami sebagai proses organisasional, dan dalam tradisi ini, organisasi yang dimaksudkan adalah birokrasi pemerintah.

di lapangan. Secara teoritis kita sering membayangkan bahwa kebijakan publik pada dasarnya adalah persoalan preferensi pejabat, sekalipun preferensi ini ditetapkan dari suatu analisis yang rasional- obvektif. Keputusan kebijakan jarang, bahkan seringkali tidak dimaknai sebagai hasil negosiasi antara pihak-pihak yang terkait. Perjalanan pembangunan BNR kiranya akan lain sama sekali sekiranya proses penentuan keputusan pemberian/penolakan ijin, baik secara teoritik maupun secara praktis, dimaknai bukan sebagai kewenangan pejabat (Bupati/ Gubemur/Presiden), melainkan sekedar pengukuhan terhadap kesepakatan pihak-pihak yang akan diubah nasibnya (baik ke arah yang membaik maupun memburuk) oleh kebijakan yang akan diberlakukan.

Ketiga, proposisi teoritis/praktis bahwa penentuan opsi kebijakan adalah hak prerogatif pejabat pemerintah dalam kasus BNR ternyata justru memancing reaksi keras dari masyarakat. Memang reaksi yang terorganisir tidak dengan serta-merta tergalang, namun adanya sejumlah orang yang artikulatif seperti Prof. Dr. Ida Bagus Manuaba memungkinkan minyak kekecewaan masyarakat tersulut. Kegelisahan yang tersimpan di dalam benak kebanyakan orang bukan hanya semakin intens dikomunikasikan melainkan juga bisa dikonversi menjadi aksi-aksi protes.

Keempat, pengelolaan proses kebijakan secara administratif tersebut d: atas ternyata tidak sensitif terhadap persoalan *trade-off* antara pihak-pihak yang berlawanan kepentingannya. Di balik proses pembangunan proyek BNR yang spektakuler, sebetulnya tersembunyi suatu proses penggusuran (*displacement*) massal,

yang nuansanya tidak tertangkap oleh proses administrasi kebijakan. Secara konseptual hal ini sudah sering dikemukakan oleh Prof. Moelyarto Tjokrowinoto. Penggunaan ruang yang relatif luas untuk kepentingan baru yang melibatkan intensitas kegiatan ekonomi yang tinggi setelah berlangsungnya proyek pembangunan dan juga semenjak beroperasinya perusahaan ini tentunya menghasilkan dinamika sosial-politik tersendiri. Studi kebijakan publik perlu mencermati dinamika sosial akibat dari ditetapkannya keputusan kebijakan.

Kelima, diakui atau tidak, kasus BNR memperlihatkan adanya dua fase kebijakan. Pada fase pertama, proses kebijakan ada dalam domain pemerintah. Dalam fase ini, investor berada dalam posisi harus menundukkan rejim regulasi yang dikendalikan oleh pemerintah. Fase kedua, adalah fase pasca pemberian ijin, yakni efek dari implementasi keputusan pemerintah (pemberian ijin) segera terlihat oleh masyarakat. Dalam fase ini, masyarakat juga ingin menundukkan otoritas pemerintah dengan melakukan serangkaian aksi advokasi. Kalau mau realistik dalam memahami proses kebijakan, maka secara teoritis proses yang ada di dalam maupun diluar pemerintah harus diteorisasikan secara sungguh-sungguh. Secara praktis, interaksi dengan berbagai pihak dalam proses kebijakan, terutama yang berada diluar lingkaran pemerintahan, harus dikelola sedemikian sehingga tercapai level konsensus yang optimal. Proses pengelolaan ijin, sekali lagi bukan sekedar mengisi *check list* apakah persyaratan-persyaratan administratif telah dipenuhi, melainkan juga persoalan mengantisipasi apakah ijin yang dikeluarkan nantinya membuahkan konflik dan perlawanan

dari masyarakat. Dalam menegakkan rejim perijinan sebetulnya melekat fungsi penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) yang salah satu elemen kuncinya adalah mengelola konflik. Kalau pemerintah gagal menyelenggarakan rejim perijinan, dus gagal menyelenggarakan pemerintahan dari segi pengelolaan konflik, maka pada cuiramva konflik akan melilit pemerintah itu sendiri (Zartman, I. William : 1997).

Keenam, sebaiknya kebijakan dipahami juga sebagai suatu proses politis. Berbeda dengan pendekatan administratif yang begitu sensitif terhadap kemapanan aturan (keteraturan dalam penataan), pendekatan politis lebih sensitif terhadap perjuangan kepentingan. Konflik-konflik kepentingan adalah kewajaran yang harus diterima, namun pada saat yang sama harus direspon secara baik oleh pengambil keputusan. Rasionalitas yang berlaku dan diamati bukan hanya rasionalitas pada pejabat publik yang mengambil keputusan, namun juga rasionalitas masyarakat baik yang diuntungkan maupun yang dirugikan dalam proses kebijakan. Proses kebijakan, bisa dipahami sebagai proses pencarian konsensus-konsensus dari waktu ke waktu untuk mengelola kekuatan-kekuatan pihak-pihak yang terlibat dalam proses kebijakan. Konsensus atau perubahan tatanan ini bisa terjadi pada fase *agenda setting,* formulasi opsi dan penetapan opsi kebijakan, maupun dalam fase implementasi. Konsensus-konsensus tersebut diperbarui dalam mengelola teka-teki yang rumit: di satu sisi memastikan misi kebijakan tercapai dan pada saat yang bersamaan pihak yang menjadi kurban bisa merelakannya. Kasus-kasus kebijakan publik disertai dengan proses redistribusi keuntungan dan kerugian *(advantages*

and disadvantages). Ada pihak-pihak yang diuntungkan oleh suatu kebijakan, dan sangatlah wajar kalau mereka ini sangat mendukung kebijakan tersebut. Di sisi lain, ada pihak-pihak yang mendadak kehilangan kesempatan, keuntungan dan bahkan harus memikul beban baru. Mereka biasanya melakukan perlawanan terhadap kebijakan, baik secara terus terang maupun terselubung, baik secara aktif maupun pasif. Lebih dari itu, kelompok yang diuntungkan akan menggalang kekuatan kolektif agar preferensinya ditetapkan oleh pemegang otoritas, dan hal yang sama juga dilakukan oleh pihak yang dirugikan. Masing-masing kelompok, baik yang pro maupun yang kontra, sama-sama terlibat dalam proses advokasi.

Ketujuh, potensi pecahnya konflik seharusnya terantisipasi oleh AMDAL. Kajian AMDAL, kalau dilakukan sesuai dengan standar yang berlaku, tidak hanya mencakup telaah bio-fisik, melainkan juga telaah sosial. Kalau telaah sosial ini dilakukan secara seksama, maka ketidakpuasan karena pertimbangan keagamaan (kedekatan dengan Pura Tanah Lot) maupun karena pertimbangan ekonomis (tergusur dari pemilikan tanah pertanian untuk menyambung hidup) segera terdeteksi. Namun, sebagaimana diperlihatkan dalam pembahasan di atas, pihak pemerintah sendiri telah "memperkosa" skema AMDAL dengan membiarkan kajian ini dilakukan setelah perusahaan memulai kegiatan. Seandainya AMDAL diperlakukan sebagai mestinya, yakni bagian dari studi kelayakan proyek, maka ketidaklayakan segera terdeteksi dan proyek tidak perlu dilanjutkan. Dengan diperlakukannya AMDAL sekedar sebagai tambahan persyaratan perijinan, maka kegunaan AMDAL sebagai basis pembuatan

keputusan publik yang handal justru hilang. Ironisnya, justru janji akan memperbaiki proses dan dokumen AMDAL justru bisa memperbaiki keadaan.

MEMAKNAI PROSES KEBIJAKAN

Kalau butir-butir pelajaran yang diidentifikasi di atas bisa dipahami secara integral maka terbukalah peluang pintu pemaknaan proses kebijakan secara lebih realistik. Dalam bagian akhir tulisan ini penulis mencoba untuk melakukan hal itu. Yang bisa dilakukan adalah menganalisis kaitan satu butir pelajaran di atas dengan butir-butir lain secara bergantian. Berikut ini akan dikedepankan sejumlah argumentasi teoritis yang disusul dengan elaborasi secukupnya.

Seting Kebijakan

Kebijakan publik senantiasa berlangsung dalam setting tertentu. Proses kebijakan perlu senantiasa dipahami dalam kaitannya dengan setting yang bersangkutan. Kegagalan memahami setting berimplikasi pada kegagalan mencapai misi kebijakan.

Dalam kajian ini kasus BNR dipilih untuk memahami proses kebijakan yang memiliki setting politis yang khas di negeri ini. Dalam proses pembangunan proyek-proyek spektakuler biasanya terdapat situasi seperti ini. Di satu sisi terjadi aliansi antara pemerintah (pemegang otoritas publik) der.gan pemodal (penguasa sumberdaya finansial). Di sisi lain terjadi aliansi dari berbagai segmen masyarakat karena kepentingannya terancam oleh proyek itu. Lokasi proyek yang berdekatan dengan tempat-

tempat suci penting dalam komunitas Hindu menjadikan kasus pembangunan BNR ini memberi pelajaran penting tentang bagaimana dinamika masyarakat dalam merespon kebijakan (dalam hal ini pemberian ijin) dari pemerintah. Aliansi antara pemegang otoritas (aparat negara) dengan pemegang modal telah menjadikan mereka "ringat tangan" dalam menggunakan represi. Hal ini terlihat jelas dalam proses pemindahan hak atas tanah—bahasa populernya 'pembebasan tanah'—yang dikeluhkan sejumlah pemilik tanah yang harus tergusur.

Dalam kasus BNR tersebut di atas, para pejabat justru lebih peduli dengan persoalan persyaratan perijinan, bukan persoalan penyelenggaraan misi kebijakan-kebijakan yang menjadi basis dilangsungkannya rejim perijinan. Dalam situasi ini, rejim perijinan dibayangkan sebagai sesuatu yang kedap dari regulasi tata ruang, misalnya. Dalam pembahasan di atas, yang justru terlihat menuntut ditegakkannya Perda Tata Ruang justru kalangan masyarakat, bukan jajaran pemerintah. Jelasnya, setting masyarakat yang kritislah yang justru mendorong bekerjanya proses kebijakan ke arah yang konsisten. Dalam kasus ini, pihak pemegang otoritas perijinan justru gagal untuk menempatkan diri sebagai aparatus kebijakan, sebagai pemegang mandat untuk membuat keputusan-keputusan operasional dalam menegakkan kebijakan-kebijakan yang menjadi rujukan publik. Akibat dari kejadian itu, keputusan kebijakan (memberi ijin) yang seharusnya menjadi penghindar munculnya masalah publik, ternyata justru menjadi pembangkit masalah tersebut.

Asumsi teoritis bahwa proses kebijakan adalah proses internal birokrasi yang berporos pada penggunaan kewenangan

pejabat, dalam kasus BNR, justru menjadikan kebijakan tersebut sempat macet. Tidak hiraunya pejabat terhadap setting sosial (adanya masyarakat yang tergusur, adanya kegiatan keagamaan yang terancam) bisa boleh saja dikatakan sebagai kelemahan oknum, namun kebiasaan membayangkan proses kebijakan sekedar sebagai rutinitas administratif dalam lingkup internal birokrasi menurut hemat penulis, memiliki kontribusi besar dalam menjelaskan kegagalan kebijakan. Ketika konstruksi teoritis yang lemah ini diterima sebagai kebenaran oleh para praktisi, dan mereka bekerja atas dasar asumsi teoritis itu, kegagalan teori kebijakan menjelma menjadi *mishandling* kebijakan publik. Tidak sedikit kegagalan kebijakan di negeri ini yang bisa dijelaskan dengan kerangka analisis seperti yang dipakai untuk mencermati kasus BNR ini.

Proses dan Misi Kebijakan

Proses kebijakan adalah proses mencapai misi yang telah ditetapkan, dan adminstrasi kebijakan, tepatnya penyelenggaraan teknis rejim perijinan, harus sesuai dengan kaidah ini. Ironisnya, kaidah sederhana ini terlalu mudah untuk diabaikan oleh teoritikus dan praktisi kebijakan publik yang membiarkan proses kebijakan dipenggal sebagai sekedar persoalan penggunaan kewenangan untuk menetapkan keputusan perijinan. Kebijakan pada dasarnya adalah pencapaian tujuan atau misi yang telah ditetapkan (Charles Jones).

Pemikiran administrasi klasik terobsesi untuk merumuskan keteraturan langkah untuk mencapai misi. Efisiensi diyakini bisa dicapai melalui keteraturan langkah, dan hal ini dijabarkan lebih

lanjut dalam rancangan prosedur dan persyaratan perijinan. Administrator kebijakan tinggal mengambil keputusan mengijinkan atau tidak mengijinkan ketika berhadapan dengan anggota masyarakat yang menempuh prosedur. Dengan kata lain, ketika kebijakan publik yang merutin dalam administrasi pemerintahan ini diselenggarakan, orang cenderung mereduksi kebijakan publik sekedar sebagai persoalan *decisionmaking*. Jasa administrasi adalah memudahkan pejabat melaksanakan tugasnya, dan hal itu diberikan dalam bentuk pembuatan keputusan dari hari ke hari.

Sebagaimana telah diperlihatkan di atas, para pejabat penyelenggara kebijakan daerah cenderung memerankan diri sebagai penjaga prosedur dan penuntut persyaratan administratif, bukan mengelola proses tercapainya misi kebijakan. Kasus yang diungkap di atas memperlihatkan bagaimana rejim perijinan tidak terkait dengan keharusan untuk memastikan alokasi ruang yang aman bagi Bali. Proseduralisme yang terlembaga dalam situasi di atas menjadikan para pejabat menutup mata terhadap redistribusi beban dan keuntungan dalam eksekusi ijin yang diberikan. Proseduralisme yang berkembang menjadikan para pejabat penentu ijin mudah melepaskan tanggung jawab terhadap keputusan- keputusan yang mereka ambil. Bupati yang telah menyetujui pencadangan tanah melepas tanggung jawab dengan mempersilahkan investor meminta ijin pada gubernur. Selanjutnya, ketika menuai protes terhadap ijin yang dikeluarkannya, gubernur menyelematkan diri dengan cara meminta PSL Universitas Udayana melakukan studi ulang dalam penulisan AMDAL.

Kewenangan Kebijakan

Kewenangan untuk menetapkan opsi kebijakan (katakanlah memberi ijin) tidak semestinya hanya dimaknai secara legalistik-administratif. Kewenangan secara legal-administratif hanya bisa ditegakkan manakala dianggap legitimate oleh mereka yang terkena dampak kebijakan, utamanya mereka yang terkena dampak negatif.

Munculnya gelompang protest terhadap keputusan yang diambil pejabat (dalam hal ini gubernur) adalah juga pernyataan bahwa keputusan kebijakan yang diambilnya tidak *legitimate,* meskipun secara administratif terkesan konsisten. Kerapuhan legitimasi keputusan gubernur dalam hal ini justru terjadi karena terlembaganya pola pengambilan keputusan yang eksklusif. Sebagaimana telah disebutkan, para pejabat telah terbiasa menentukan kebijakan secara otonom (terlepas dari konteks). Bukan mereka tidak mengerti arti penting membuka pintu partisipasi, namun justru kesadaran bahwa pintu partisipasi akan menggangu kepentingan-kepentingan non-kebijakan maka menjadikan mereka memilik strategi yang tidak inklusif dalam pengambilan keputusan.

RENUNGAN PENUTUP

Mainstream kajian tentang kebijakan publik di Indonesia selama ini cenderung memahami proses kebijakan sebagai proses internal pemerintah. Kasus BNR yang disajikan dalam tulisan pendek ini memperlihatkan kesulitan praktis maupun teoritis ketika hal ini dipertahankan. Ketika proses kebijakan publik identik dengan proses birokrasi pemerintah maka konsep

partisipasi publik dalam pengambilan keputusan yang banyak dituntut para penganjur demokrasi akan menjadi slogan kosong. Dengan kata lain, birokratisme pemikiran kebijakan publik bisa menjadi ganjalan proses demokratisasi.

Proses kebijakan dipahami sebagai proses pengumpulan dan pengolahan informasi untuk menyediakan basis pengambilan keputusan (i*decision making)*. Dengan kata lain, proses kebijakan (*policy-making)* direduksi sekedar menjadi proses pengambilan keputusan (*decision making)*. Kasus BNR, yang melibatkan proses *decision-making* dalam bentuk pemberian ijin, sengaja dipilih untuk mencermati implikasi menggejalanya reduksi seperti ini. Yang ternyata terjadi, menyusul pengambilan keputusan ini adalah justru perlawanan publik, yang dengan sedikit pengelolaan oleh sejumlah aktivis, mengemuka sebagai perlawanan publik yang serius. Reduksi proses kebijakan sekedar menjadi persoalan *decision making* yang dilakukan secara eksklusif oleh pejabat publik justru merusak legitimasi keputusan pemerintah. Semakin banyak anggota masyarakat yang tidak lagi meyakini bahwa kebijakan publik yang bersangkutan semakin tidak berjalan proses kebijakan. Yang berjalan adalam proses pemaksaan kehendak.

Belakangan ini teori-teori administrasi telah mengalami pergeseran. Guy Peters dan Vincen Wright bahkan mensinyalir bahwa bidang studi administrasi publik belakangan ini mengalami perubahan paradigma yang paling dahsyat di dalam rumpun ilmu politik. Dalam bahasa mereka: *"Almost all the essential thrusts that guided practicing public administration and students of public administration have now been challenged and*

often replaced" (Peters, Guy B., Vincent Wright; 1996). Asumsi teoritis tentang peran negara sudah berubah, seiring dengan menggejalanya teori-teori yang berbasiskan falsafah ne-liberal. Negara tidak lagi penentu, melainkan hanya sebagai fasilitator.

Di Indonesia kata *public administration* tidak lagi diterjemahkan menjadi 'administrasi negara' melainkan 'administrasi publik'. Salah satu penjelasannya, pemikiran administrasi negara tidak lagi bersifat *inward looking* (hanya berorientasi ke dalam jajaran birokrasi pemerintah), melainkan justru harus berorientasi ke masyarakat. Implikasinya, teorisasi tentang kebijakan publik yang dikelola oleh para pejabat pemerintah dituntut konsisten dengan pergeseran tersebut di atas. Kalau perlu, proses kebijakan harus dipahami dari kerangka pikir masyarakat, yang selama ini hanya diperlakukan sebagai alamat dari kebijakan, bukan pelaku kebijakan. Paling tidak, pemegang otoritas penentu kebijakan senantiasa dituntut untuk mengambil keputusan yang konsisten dengan preferensi publik. Implikasi politik dari keperluan teoritis ini tentu saja besar. Aliansi penguasa (pemerintah) dengan pemilik modal (investor) tidak lagi bisa dipertahankan sebagai satu-satunya pertimbangan dalam penentuan opsi kebijakan. Reorientasi pemikiran kebijakan publik ke arah yang disebutkan di atas menjadikan pemahaman kebijakan semakin konvergen dengan analisis politis terhadap proses kebijakan.

Dalam tulisan ini, penulis berusaha untuk menggarisbawahi relevansi pemaknaan ulang tentang proses kebijakan. Stagnasi pemaknaan pada dasarnya memagari perubahan praksis

kebijakan. Reformasi politik yang berlangsung setelah diresmikannya proyek BNR tidak dengan serta merta membawa perubahan riel dalam proses penyelenggaraan kebijakan publik manakala asumsi-asumsi dan premis-premis lama dibiasakan terus memasung kelahiran praksis-praksis baru. Kalau dalam tulisan ini diajukan sejumlah kritik terhadap pendekatan administratif, bukan berarti penulis menolak peranan administrasi dalam pengelolaan proses kebijakan. Yang dicoba diusulkan adalah pembaruan administrasi penyelenggaraan kebijakan sedemikian sehingga kondusif bagi tercapainya misi kebijakan, dan pada saat yang sama sensitif terhadap konteks yang melingkupinya.

Dengan cara ini maka proses kebijakan lebih terbuka nuansa politisnya, dan pejabat penyelenggara kebijakan publik perlu difasilitasi dengan teori-teori kontemporer yang lebih relevan untuk itu. Dengan pendekatan politis diharapkan interaksi negara-masyarakat dalam proses kebijakan masuk dalam jantung teorisasi proses kebijakan publik. Kalau kebijakan memang dimaksudkan untuk mencapai efek tertentu, maka pandangan dan kepentingan mereka yang (nantinya) terkena efek justru harus menjadi acuan vital. Kalau kebijakan memang betul-betul diperuntukkan bagi rakyat, keputusan kebijakan mau tidak mau adalah keputusan yang bersemangatkan konsensus dengan mereka yang terkena efek kebijakan tersebut. Perlu kiranya dipahami oleh para praktisi kebijakan publik, konsensus yang tergalang pada dasarnya memperingan beban implementasi kebijakan yang diemban. Kalaupun *decision-making* mendapat

perhatian penting dalam teorisasi tentang proses kebijakan, keputusan- keputusan pejabat perlu didudukkan sebagai pengukuhan terhadap kesepakatan optimum yang dicapai dari negosiasi yang dikelola oleh para administrator kebijakan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Bali Post, 29 Nopember 1993, Kolom Surat Pembaca,

Fakih, Mansour, Topatimasang, R. dan Rahardjo,T. ed. (2000). *Merubah Kebijakan Publik* Yogyakarta: Pustaka Pelajar .

Hill, Michael (1997). *The Policy Process in the Modern State.* London: Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.

Jones, Charles O., ( ). *An Introduction to the Study of Public Policy.* Duxbury Press.

Peters, Guy B. dan Vincent Wright (1996). 'Public Policy and Administration, Old and New.' Dalam Goodin, Robert E, and Hans-Dieter Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science.* Oxford: Oxford University Press.

Prof. Dr. Ida Bagus Manuaba, 'Bali Dilanda Berita Menggelitik: Sebuah Renungan Pembangunan Bali Nirwana *Resort*,'. *Bali Post,* 23 Nopember 1993 Tjokrowinoto, M. (1996). *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Zartman, I. William ed. (1997). *Governance as Conflict Management*. Washington DC: Brookinf Institute Press.

Penutup
Menembus Ortodoksi: Menuju Kajian Kebijakan Interdisipliner

Purwo Santoso

Sebagaimana diisyaratkan di bab pendahuluan buku ini, kajian kebijakan publik telah terjebak dalam fanatisme teoritik, kalau bukan sengketa ideologis. Fanatisme yang menjebak itu terjadi manakala para analis kebijakan, tanpa disadarinya, melakukan analisis sambil mengenakan menggunakan kacamata kuda. Ada dua corak kacamata yang, ketika dikenakan *a la* kuda berkacamata, sama-sama menghasilkan ortodoksi kajian.

Kacamata jenis *pertama* hanya memungkinkan pemakainya tahu bahwa kebijakan publik adalah persoalan penyelenggaraan kekuasaan negara. Tercapainya tujuan kebijakan adalah identik dengan penggunaan kewenangan, fungsionalisasi organisasi, alokasi sumberdaya dan menjalankan berbagai mekanisme yang telah ditentukan oleh pemerintahan. Kebijakan dianalisis dari sudut pandang para penyelenggara negara. Dengan mengenakan kacamata ini, jelas tidak mudah untuk menemukan kesalahan pemerintah.

Kacamata jenis *kedua* hanya memungkinkan pemakainya

tahu bahwa negara tidak bisa diandalkan, dan sejalan dengan hal itu, penyelesaian masalah publik sedapat mungkin diserahkan pada mekanisme pasar. Berhubung negara Indonesia dalam prakteknya telah menangani hampir seluruh persoalan publik di negeri ini, maka peran negara dalam pengelolaan kepentingan publik harus diminimalisir. Dalam rangka itu, ada sejumlah rute yang bisa ditempuh: privatisasi (minimalisasi peran negara dalam pengelolaan asset publik dengan cara mengandalkan peran swasta), debirokratisasi (memangkas peran regulatif pemerintah demi keleluasaan swasta dalam mencari keuntungan), mewirausahakan birokrasi (mengubah cara fikir pejabat pemerintah agar tidak jauh berbeda dengan organisasi swasta), mengembangkan *new public management* (memastikan bahwa manajemen pemerintahan kompatibel dengan manajemen swasta) dan sebagainya. Syarat bagi "normalnya" proses kebijakan publik, dalam bayangan pemakai kacamata pro-pasar ini adalah, minimalisasi peran negara. *The less the better!* Yang penting bukan ada dan bekerjanya organisasi penyelenggara kekuasaan negara (government), tetapi *governance* (hubungan baiknya dengan eksponen-eksponen non-negara).

Apa yang saya istilahkan sebagai pengenaan kacamata kuda, secara metodologis adalah hal yang baik. Analis bisa mengajukan pandangan dan rekomendasinya secara jelas, kajiannya tidak belok ke sana kemari. Tapi perlu diingat, kuda yang mengenakan kacamata itu, tidak menentukan tujuan. Yang menentukan tujuan adalah pak kusir. Point yang hendak diajukan di sini adalah, kalau seorang analis menganalisis kebijakan sekedar demi analisis, maka tidak ubahnya adalah kuda yang hanya berjalan

tanpa menentukan tujuan. Sangat boleh jadi, kedisiplinan ilmuwan menggunakan *pakem* hanya memberi keuntungan bagi fihak lain. Pemakai kacamata pro- negara perlu sensitif terhadap dirinya bisa diperalat oleh pejabat pemerintah, dan pemakai kacamata pro-pasar perlu sensitif terhadap potensinya diperalat oleh penguasa. Keberpihakannya pada teori tertentu, mengkondisikan preferensi kebijakan yang direkomendasikan menguntungkan fihak tertentu. Asumsi bahwa analis kebijakan bisa dilakukan secara netral atau obyektif, sebetulnya sulit dipertahankan. Meskipun sifatnya tidak langsung, ada fihak-fihak tertentu yang terstruktur untuk diuntungkan oleh analisis yang dilakukannya.

Ortodoksi kajian kebijakan, baik ortodoksi negara maupun ortodoksi pasar, sama-sama bermasalah. Negara dan pasar, sama-sama lensa *minus* bisa digabung dalam satu bingkai! Analis perlu lensa yang sensitif terhadap gejala pasar maupun gejala negara, dan untuk itu negara dan pasar tidak semestinya diperlakukan sebagai *zero sum* (diasumsikan bersifat saling meniadakan). Pengalaman negara-negara Asia Timur menunjukkan bahwa pemerintah bisa mensiasati bekerjanya mekanisme pasar tanpa harus menghilangkan peran-peran konvensionalnya. Negara tetap memegang kendali terhadap pembuatan keputusan-keputusan kebijakan, namun pada saat yang sama mereka sukses negara tersebut sukses sebagai pelaku pasar.

Ungkapan 'kacamata kuda' dipergunakan dalam pembahasan ini bukan untuk meremehkan kontribusi keilmuan yang telah dilakukan dalam masing-masing kubu. Ungkapan itu dipilih sekedar untuk menggarisbawahi resikonya menganalis secara

monodimensional. Lingkup kebenaran analisis monodimensional yang bisa di-*claim* seorang analisnya tentunya ya hanya seluas dimensi yang dia kajipakai itu sendiri. Analis yang multi dimensional, memang lebih menjajikan namun, tentu saja, lebih sulit.

Tanpa bermaksud merendahkan arti pentingnya, kajian kebijakan biasanya dilakukan secara monodimensional oleh para analisnya. Hanya saja perlu diingat, yang melakukan kajian monodimensional itu jumlahnya banyak, dan masing-masing melakukan mereka menggunakan teoritiknya yang berbeda-beda. Masing-masing analisis hanya sanggup memotret kebijakan dari satu sisi, dari posisi dia berdiri. Potret yang diambil dari berbagai sisi, memungkinkan kita mendapatkan gambaran utuh.

Sebagaimana diperlihatkan oleh Tabel 1, kebijakan publik adalah suatu fenomena multidimensional. Dimensi-dimensi yang diketengahkan dalam tabel tersebut masih belum tuntas. Masih terbuka kemungkinan untuk dikedepankan dimensi lain. Tabel ini sama sekali tidak dimaksudkan untuk menjadi standar, melainkan sekedar untuk menunjukkan kecenderungan-kecenderungan yang terjadi dalam analisis. Kalau kita mencermati cara seseorang melakukan analisis, tidak semuan ciri yang disebutkan di dalam tabel ini bisa ditemukan secara eksplisit. Tabel ini dibuat sekedar untuk menunjukkan bahwa masing-masing kajian yang sifatnya monodimensional cenderung mengikuti alurnya sendiri, mengadopsi asumsi-asumsinya sendiri, dan memberikan tekanan-tekanan tertentu pada aspek-aspek yang dipandangnya penting.

Tabel 1

Kebijakan Sebagai Fenomena Multidimensional

Agar suatu kajian bisa bersifat multidimensional, ada sejumlah syarat yang harus dipenuhi. Syarat dasarnya adalah ada interpreter yang sanggup memperlihatkan kaitan satu potret dengan potret lainnya. Jelasnya, paparan analitik tentang suatu kebijakan yang melibatkan berbagai dimensi, adalah keniscayaan. Kajian-kajian monodimensional akan bisa menjadi kekayaan kajian yang luar biasa kalau bisa diintegrasikan oleh seorang analis yang sanggup berfikir secara inter-dimensional. Akan lebih bagus lagi kalau setiap analis kebijakan sanggup berfikir, tidak saja multidimensional, namun juga inter-dimensional. Dia tidak terjebak pada salah satu sudut pandang. Untuk mengembangkan kualitas kajian kebijakan ke arah itu, ada sejumlah hal yang harus dipenuhi.

Pertama, masing-masing perspektif kajian perlu menyadari keterbatasan kontribusinya dalam menyajikan paparan analitik, tanpa harus meremehkan kajiannya sendiri. Perlu diingat, dalam prakteknya, kajian kebijakan dilakukan oleh analis dengan berbagai latar belakang keilmuan. Mereka menggunakan pakem keilmuannya sendiri-sendiri. Jadi, ada kajian kebijakan yang

merupakan sub-kajian administrasi negara, ada kajian kebijakan yang merupakan sub-kajian politik, ada pula kajian yang terserap sebagai kajian ekonomi. Harapan akan adanya kajian kebijakan yang komprehensif, dalam prakteknya terhalang oleh tegakknya disiplin ilmu para analisnya. Dalam konteks ini, kajian kebijakan justru menjadi kurban dari popularitas isu-isu kebijakan. Karena banyak disiplin ilmu yang tertarik untuk melakukan kajian kebijakan, maka kajian yang berkembang akhirnya terfragmentasi oleh pemberlakuan standard-tandard di masing-masing disiplin ilmu.

Kedua, agar kajian kebijakan yang dikembangkan dalam suatu disiplin ilmu bisa difahami dan diapresiasi oleh disiplin ilmu lain, para pengkaji kebijakan dituntut untuk faham metodologi keilmuan yang diadopsi oleh didisiplin ilmu lain. Kesamaan metodologi pengkajian, memungkinkan kajian yang dilakukan oleh ilmuwan yang berlatar belakang keilmuan yang berbeda-beda, tetap diletakkan dalam suatu bingkai analisis. Kesetaraan metodologi keilmuan memungkinkan masing-masing analis bertukar temuan dan saling merujuk. Dengan kesetaraan metodologi ini, maka kajian mikro bisa didudukkan menopang kajian makro. Sebaliknya, kajian makro mengkerangkai kajian mikro. Sehubungan dengan hal itu, maka dimensi penguatan kapasitas metodologis para analis dari berbagai disiplin ilmu.

Ketiga, kajian kebijakan perlu saling berinteraksi sebagai suatu komunitas *(epistemic community).* Berkembangnya *epistemic community* untuk saling bertukar temuan ini bisa didorong melalui suatu disain kelembagaan. Adanya suatu pusat studi kebijakan memungkinkan proses saling belajar diantara

para analis tergalang secara sistematis. Keperluan ini, dalam prakteknya, tidak mudah dipenuhi. Pengalaman Universitas Gadjah Mada, paling tidak, menunjukkan hal itu. Dalam rangka mengembangkan kajian-kajian yang multidisipliner, Universitas Gadjah Mada membentuk banyak pusat studi. Melalui pusat studi, analis dari berbagai didiplin ilmu yang memiliki minat yang sama bisa saling belajar, saling memperkaya wawasan. Dari sekian banyak pusat studi yang didirikan di universitas ini, ada banyak diantaranya yang sama-sama menggunakan nama, studi kebijakan. Artinya, sekali lagi, kajian kebijakan tersekat-sekat oleh pagar kelembagaan.

TITIK TEMU KAJIAN: SENSITIF TERHADAP DIMENSI KELEMBAGAAN

Selain dukungan kelembagaan untuk pengembangan kualitas kajian kebijakan publik, penting kiranya dimensi kelembagaan ikut dikedepankan dalam analisis. Tabel multidimensionalitas kajian kebijakan yang disebutkan di atas, tidak memperlihatkan hal itu. Hal ini dikarenakan dimensi kelembagaan tersembunvi dibalik setiap dimensi yang dipetakan di atas. Katakanlah kebijakan dianalisis sebagai fenomena administratif. Para administrator dan juga analis yang mengadopsi wawasan administratif, cenderung tidak lagi mempersoalkan *(taken for granted)* terhadap kehandalan institusi vang menjalankan fungsi-fungsi administratif. Birokrasi diperlakukan sebagai institusi yang tidak bermasalah dalam proses kebijakan. Demikian juga dengan analisis yang mengedepankan dimensi teknokratis. Dalam perspektif ini, kebijakan diperlakukan sebagai kegiatan

yang dilakukan secara rasional oleh para aktor. Pelaku kebijakan diasumsikan memiliki cara fikir dan cara kerja yang sama dengan cara fikir dan cara kerja analis. Dalam situasi seperti ini, para analis sebetulnya melebih-lebihnya kapasitas institusi, kapasitas untuk mempolakan cara beefikir rasional dengan alur fikir yang sama dengan yang dibayangkan oleh para teknokrat. Kecenderungan *taken for granted* terhadap bekerjanya institusi juga tersirat dari metode kerja analis yang mengedepankan dimensi politis. Mereka membayangkan para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan terlibat dalam perjuangan mengejar kepentingan masing-masing. Di sini, mereka mengasumsikan bahwa institusi sosial yang ada memiliki kehandalan dalam mengelola konflik. Untuk singkatnya pembicaraan, pembaca dengan mudah bisa dibayangkan sendiri terabaikannya dimensi-kelembagaan dalam setiap dimensi yang dipaparkan dalam tabel di atas. Sehubungan dengan kealphaan berbagai dimensi kajian dalam menjangkau dimensi kelembagaan, sejumlah penulis dalam buku ini justru mengedepankan hal itu. Kajian mereka telah disajikan di bagian ke tiga buku ini.

Ketika mengjaki kebijakan pangan, Fatih Gama Abisono memperlihatkan bahwa negara memiliki peran yang sangat vital. Berbeda dengan yang diusulkan penganut ortodoksi pasar, dia menggarisbawahi arti penting otonomi relatif negara ketika terlibat dalam proses kebijakan. Negara punya bisa berpretensi tidak berfihak, namun sebetulnya lebih memfasilitasi kelas-kelas yang dominan.

Sehubungan dengan kuatnya kecenderungan negara untuk mengandalkan pada bekerjanya institusi-institusi formal

dalam mengelola proses kebijakan, Mudiyono dalam kajiannya tentang jaminan sosial memperlihatkan betapa pentingnya pendayagunaan institusi-institusi yang ada dalam kendali masyarakat. Pemahaman tentang konteks kelembagaan yang ada dalam masyarakat adalah suatu keniscayaan manakala pemerintah menyelenggarakan sistem jaminan sosial untuk menjangkau kelompok- kelompok marginal. Insensitifitas terhadap institusi-institusi informal adalah menjelaskan mengapa banyak kebijakan pemerintah yang gagal.

Setara dengan dua tulisan yang telah direview di atas, Partini memperlihatkan dalam kajiannya bahwa terlembaganya norma-norma patriarkhis dalam penyelenggaraan pelayanan publik, menjadikan upaya pemberdayaan perempuan tidak mengalami kemajuan yang berarti. Diandalkannya birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik mensyaratkan yang sensitif terhadap perempuan transformasi kelembagaan sejalan dengan perombakan budaya patriarkhi.

Purwo Santoso, dalam pembahasannya tentang kemandirian lokal, juga menganjurkan tranformasi pola hubungan negara rakyat agar agenda pemberdayaan hak-hak sipil bisa diwujudkan. Yang menjadi soal bukan negara harus minggir dan menyerahkan persoalan hak-hak sipil kepada masyarakat melainkan justru dituntut untuk pro-aktif memformat ulang hubungan lembaga-lembaga sosial politik yang ada, baik yang di domain negara maupun yang berada di domain masyarakat.

Mengingat derasnya dinamika politik dan potensi konflik yang terjadi dalam proses kebijakan, pengelolaan konflik adalah keniscayaan. Analis kebijakan yang terbiasa dengan pendekatan

administratif diingatkan oleh Gabriel Lele tentang pentingnya pengelolaan konflik dilakukan oleh pemerintah. Keteraturan yang ingin diperlihatkan dalam kajian kebijakan bercorak administratif bukanlah alasan untuk mengabaikan dimensi konflik yang melekat dalam proses kebijakan.

MENEMBUS ORTODOKSI

Sebagaimana disebutkan dalam pembahasan di atas, keberanian dan kemampuan untuk berfikir lintas perspektif atau berkerja dengan modus interdisipliner merupakan pilihan sulit yang harus dihadapi oleh para pengkaji kebijakan. Sejumlah tulisan yang disajikan di bagian ke empat, betapapun jauh dari ideal, disajikan dengan semangat itu. Semangat yang terlihat dibalik kajian-kajian tersebut adalah mengembangkan perpektif yang interdisipliner.

Gabriel Lele, dalam tulisanya di bab 12, mencoba untuk mendekontrusksi kajian kebijakan dengan meminjam metodologi postmoderism. Dengan bantuan metodologi postmodernist itu dia segera menemukan keterbatasan yang melekat dalam kajian-kajian yang sifatnya teknokratis, mengandalkan cara berfikir instrumental *(means* untuk mencapai *end)*. Oversimplifikasi segera mengedepan ketika kebijakan dikaji dari dengan metode postmodernist yang memang membidik konstruksi berfikir dibalik setiap analisis. Berbagai bentuk paradoks, yang mestinya dicermati dalam analisis, pada gilirannya luput dari analisis, karena para

DAFTAR PENULIS

1) Ambar Teguh Sulistiyani adalah dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM, Yogyakarta.
2) Ana Nadhya Abrar adalah Dosen Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM.
3) Fatih Gama Abisono N. adalah alumnus Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Umu Politik, UGM, Yogyakarta.
4) Hendrie Adji Kusworo adalah dosen Jurusan Ilmu Sosiatri, Fakultas Umu Sosial dan Umu Politik, serta Kepala Pusat Studi Pariwisata pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
5) I Ketut Adhi Saskarayasa adalah Staf Pemerintah Propinsi Bali. Alumnus Program Pasca Sarjana Umu Politik UGM.
6) Janianton Damanik adalah pernah menjadi dosen Fakultas Umu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatra Utara, Medan.
7) Lambang Trijono adalah dosen Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Umu Politik, UGM dan Program Pasca Sarjana, Sosiologi, UGM
8) Mudiyono adalah Guru Besar pada Jurusan Ilmu Sosiatri dan program S-2 Kebijakan & Kesejahteraan Sosial pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
9) Nasikun adalah dosen Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
10) Partini adalah dosen pada Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu

Sosial dan Ilmu Politik, UGM, Yogyakarta.

11) Purwo Santoso adalah dosen pada Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Umu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

12) Riant Nugroho Dwidjowijoto adalah konsultan manajemen strategis pada organisasi publik dan bisnis. Ia adalah alumnus Jurusan Umu Komunikasi dan Program MAP Fakultas Umu Sosial dan Umu Politik UGM Yogyakarta.

13) Samodra Wibawa adalah dosen di Jurusan Umu Administrasi Negara, Fakultas Umu Sosial dan Umu Politik UGM.

14) Sukardiadalah dosen pada Universitas Merdeka Malang, Jawa Timur. Alumnus Pasca Sarjana Umu Administrasi Negara UGM.

15) Zaenal Soedjais Penulis adalah Presiden Direktur PT Pupuk Sriwijaya (Holding) dan mantan Ketua Umum Ikatan Akuntan Indonesia.

UNIVERSITAS
AHMAD DAHLAN
YOGYAKARTA

Bila kajian kebijakan publik mengacu pada konstruksi fikir yang khas dipakai terus-menerus akan menjadi suatu ortodoksi. Hal ini tercermin nyata dalam kajian kebijakan publik di negeri ini. Dalam kurun waktu yang begitu panjang kajian kebijakan pada umumnya menggunakan konstruksi berfikirnya pejabat negara. Sehingga dalam ortodoksi kajian yang selama ini berkembang, kebijakan bahkan sering dimaknai sekedar sebagai keputusan sepihak penguasa untuk dipatuhi. Ironisnya, para pengkaji kebijakan pun terjebak untuk mengikuti arus permainan bahasa para penguasa saat menganalisa. Lalu bagaimana "siasat" kebijakan publik kalau dikonstruksi ulang dari benak para "korban" kebijakan? Seperti apakah dinamika kebijakan publik yang bisa diungkap kalau pengkaji kebijakan tidak mengenakan lensa negara atau penguasa?

Serangkaian argumen yang berhebaran pada berbagai tulisan dalam buku ini hendak menjawab pertanyaan pelik tersebut dengan mengedepankan adanya dua pertanyaan yang tampaknya tidak berdiri dalam satu titik temu. Di satu sisi ada keinginan untuk semakin memapankan kecenderungan ortodoksi dalam kajian kebijakan publik. Di sisi lain muncul "kehalalan-kehalalan analisis" untuk menembus ortodoksi. Buku ini berusaha untuk memetakan derajat kehalalan analisis secara berbeda-beda. Sekelompok pengkaji menembus ortodoksi dengan cara memberikan warna dan nuansa baru tanpa merasa perlu untuk mempersoalkan konstruksi berfikir yang sudah mengakar dalam kajian kebijakan publik. Sekelompok yang lain menawarkan alternatif atau bahkan gugatan setelah menelanjangi keterbatasan dalam ortodoksi. Kebijakan publik adalah mantra, kalau bukan manifestasi dari gerakan sosial.

PolGov
RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT
Department of Politics & Government - FISIPOL UGM